BEREBUT KONTROL ATAS KESEJAHTERAAN

Kasus-Kasus Politisasi Demokrasi
Di Tingkat Lokal

Editor:
Caroline Paskarina • Mariatul Asiah
Otto Gusti Madung





Berebut Kontrol atas Kesejahteraan:
Kasus–kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal

Editor:
Caroline Paskarina
Mariatul Asiah
Otto Gusti Madung

Penyelaras Akhir:
Willy Purna Samadhi

Desain Cover:
Bobby Haryanto

Tata Letak Isi:
Bobby Haryanto

Foto Sampul:
Edi Susanto

Cetakan I, Agustus 2015
Cetakan II, Maret 2016

Diterbitkan oleh Penerbit PolGov bekerja sama dengan PCD Press
Penerbit PolGov khusus menerbitkan buku–buku politik dan pemerintahan, berada di bawah payung Research Centre for Politics and Government (PolGov).

Research Centre for Politics and Government (PolGov) adalah lembaga riset dan publikasi dari Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM.Saat ini, PolGov berfokus ke dalam empat tema kunci sesuai dengan kurikulum JPP, yaitu: 1) politik lokal dan otonomi daerah, 2) partai politik, pemilu, dan parlemen, 3) HAM dan demokrasi, 4) reformasi tata kelola pemerintahan dan pengembangan sistem integritas.

Lt. 4 Gedung Fisipol UGM
Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281
http://jpp.fisipol.ugm.ac.id
Telp./Fax: (0274) 552212S
Surel: penerbit.polgov@ugm.ac.id

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)
Berebut Kontrol atas Kesejahteraan:
Kasus–Kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal
PASKARINA, CAROLINE dan Mariatul Asiah, Otto Gusti Madung (eds.)

Cet.2 — Yogyakarta: Penerbit PolGov, Maret 2016
402 hlm. 15x23 cm
ISBN 978–602–71962–3–0
1. Sosial/Politik I. Judul

DAFTAR ISI

Kata Pengantar viii
Debbie Prabawati
Demokrasi sebagai Perebutan Kontrol atas Kesejahteraan xiv
Purwo Santoso *xiv*

BAGIAN PERTAMA. MENDEMOKRATISASIKAN KESEJAHTERAAN 1

1. Mendemokratisasikan Kesejahteraan: Mengelola Akses, Strategi, dan Kapasitas Kontrol Publik 2
Caroline Paskarina, Mariatul Asiah, Otto Gusti Madung

BAGIAN KEDUA. NEGARA KESEJAHTERAAN DAN POLITIK FIGUR 35

2. Patronase Vs Populisme: Strategi Mengelola Kesejahteraan dalam Politik Perkotaan di Bandung 42
Caroline Paskarina
3. Populisme dan Depolitisasi Publik: Studi Kasus Jakarta 68
Widiyanto dan Caroline Paskarina
4. Tri Rismaharini: Wajah Pemimpin Populis Indonesia? 88
Laili Nur Anisah
5. Paradoks Demokrasi Populis: Tantangan Mewujudkan Kesejahteraan Pascakonflik di Poso 112
M. Nur Alamsyah
6. Praktik Inklusivitas "Jaminan Kesehatan Aceh": Pengalaman dan Pembelajaran di Kabupaten Aceh Selatan 138
Aryos Nivada

BAGIAN KETIGA. POLITIK IDENTITAS: STRATEGI EKSKLUSI DAN INKLUSI KEPENTINGAN 161

7. Keterlibatan Politik Warga Etnis Tionghoa di Kabupaten Belu: Geliat Multikulturalisme atau Simbol Politik Patronase? 168
   Otto Gusti Madung
8. Politik Tradisional dan Nilai Etnisitas dalam Pergumulan Kekuasaan di Ternate 192
   M. Ridha Ajam dan Siti Barora Sinay
9. Peran Organisasi Masyarakat Sipil (Oms) dalam Mengelola *Qanun* yang Mengeksklusi Minoritas di Banda Aceh 212
   T. Muhammad Jafar Sulaiman
10. Kesejahteraan dan Jaminan Kebebasan Beragama: Kasus Kekerasan atas Nama Agama di Bekasi 238
    Maskur
11. Dinamika Kehidupan Kelompok Minoritas Agama/ Keyakinan di Sidoarjo: Dari Diskriminasi hingga Resistensi 262
    Aan Anshori

BAGIAN KEEMPAT. AKSI DAN DELIBERASI: STRATEGI AKTOR ALTERNATIF MEREBUT KONTROL ATAS KESEJAHTERAAN 291

12. Dinamika Peran Aktor dalam Isu Keamanan dan Implikasinya Terhadap Demokratisasi di Kota Ambon 296
    Jusuf Madubun dan Josep Antonius Ufi
13. Merebut Ruang Publik: Strategi Aktor Pro-Demokrasi dalam Memaknai Demokrasi 322
    Mariatul Asiah
14. Kupang: Kota tanpa (Persoalan) Publik 350
    Rudi Rohi

15. Simbolisasi Kekuasaan dan Pertentangan Kelompok Masyarakat Sipil di Lampung Selatan 372
Darmawan Purba

16. Tantangan Institusionalisasi Demokrasi dalam *Setting* Rezim Aristokratik 396
Hendra Try Ardianto

BAGIAN KELIMA. REFLEKSI DAN REKOMENDASI 421

17. Blok Politik Kesejahteraan sebagai Alternatif Demokratisasi 422
Willy Purna Samadhi

PARA PENULIS 461

INDEKS 471

DAFTAR TABEL

1. Posisi Aktor-aktor Berpengaruh di Kota Bandung 50
2. Tantangan-tantangan Demokratisasi yang dihadapi Aktor Dominan maupun Alternatif di DKI Jakarta 84
3. Sejauhmana Aktor Dominan Kota Surabaya Mempromosikan Aturan Main dan Regulasi Demokratis 103
4. Sejauhmana Aktor Dominan di Kota Surabaya Memanipulasi Aturan Main dan Regulasi Demokratis 105
5. Statistik Kemiskinan Kabupaten Poso Tahun 2008-2010 124
6. Isu Utama Aktor Demokrasi di Kabupaten Poso 131
7. Usaha-usaha yang Dilakukan Para Aktor di Kabupaten Belu untuk menjadi Pemimpin Politik yang Legitim dan Otoritatif 181
8. Daftar Rumah Ibadah yang mengalami Penyerangan di Kota Banda Aceh 227
9. Isu Publik di Bekasi 244
10. Data Rumah Ibadah di Kabupaten Sidoarjo 274
11. Data Rumah Ibadah yang Dibantu di Kabupaten Sidoarjo 277

12. Aktor-aktor Utama di Kota Banjarmasin 335
13. Aktor Alternatif Kota Banjarmasin 338
14. Bagaimana Para Aktor Mengemas Isu di Kota Banjarmasin 339
15. Persentase Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung 2011-2013 375
16. Penilaian Umum Aturan dan Regulasi Demokrasi di Lampung Selatan 378
17. Kualitas Aturan dan Regulasi Demokrasi di Bidang *Governance* di Lampung Selatan 379
18. Kualitas Instrumen Demokrasi 380
19. Kualitas Instrumen Demokrasi Bidang *Governance* 380
20. Aktor Dominan dan Aktor Alternatif 381
21. Bagaimana Aktor Dominan Mempromosikan Aturan dan Regulasi 382
22. Cara Aktor Mengatasi Eksklusi dan Operasionalisasinya 387
23. Cara Aktor membingkai Isu 388
24. Kualitas Institusionalisasi Demokrasi di Yogyakarta 405

DAFTAR GRAFIK

1. Penilaian informan tentang Persepsi Warga Poso mengenai Institusi yang seharusnya Menangani Masalah Publik 118
2. Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Bupati Poso Tahun 2010 120
3. Komposisi Belanja Pemerintah Kabupaten Poso Tahun 2010 122
4. Jumlah Kasus Pelanggaran dan Intoleransi berdasarkan Sebaran Wilayah 251

KATA PENGANTAR

Debbie Prabawati
Managing Editor

Rasanya tak ada motivasi yang lebih besar yang mendorong kami menerbitkan buku ini kecuali untuk memberikan kontribusi terhadap kemajuan wacana pengetahuan dan praktik demokrasi yang lebih baik di Indonesia. Dengan segala keseriusan dan keterbatasan yang tak terhindarkan, buku ini kami dedikasikan untuk tujuan itu.

Buku ini memang dilatarbelakangi oleh semangat kami selaku bagian dari *demos* yang ingin melihat, menjalankan dan menikmati manfaat demokrasi. Sebagai bagian dari generasi yang pernah merasakan hidup di bawah tekanan rezim otoritarian, kami sempat menyaksikan dan merasakan pahitnya hidup di bawah tekanan sosial dan politik dalam berbagai bentuk: pembatasan hak–hak sipil dan politik, perlakuan diskriminatif, kesewenang–wenangan kekuasaan, dan lain sebagainya. Semuanya telah membuat banyak

warga negara terkucil, terasing dan termarginalisasi secara sosial, ekonomi dan politik. Era demokrasi dan keterbukaan politik, yang berawal pada 1998 setelah kejatuhan rezim Orde Baru, sungguh telah menumbuhkan kegairahan kami untuk menyaksikan dan merasakan suasana kehidupan yang berbeda: kemerdekaan hidup sebagai individu warga negara, terbukanya ruang partisipasi politik bagi publik, terkontrolnya kekuasaan, dan kesempatan untuk menikmati distribusi kesejahteraan yang adil. Demokrasi adalah jalan yang memungkinkan *demos* menjadi berdaya, berdaulat dan berkehidupan yang layak. Buku ini juga menunjukkan bahwa ada begitu banyak kasus demokratisasi di tingkat lokal yang menunjukkan kegairahan berdemokrasi dengan berbagai tantangan yang ada. Kasus–kasus yang bisa menjadi pelajaran bagi para pelaku demokrasi untuk tidak mengulang kesalahan yang sama, mencontohi keberhasilan yang ada dan memperbaiki proses yang telah dijalani, baik di masing–masing daerah maupun antar daerah. Bahwa ada banyak keberhasilan kecil di setiap daerah yang membuat kita harus selalu optimis bahwa demokratisasi yang kita bangun saat ini bergerak menuju perubahan yang lebih baik. Bahwa kesejahteraan rakyat selalu menjadi alasan utama untuk mencapai negara yang adil, makmur dan berdaulat, meskipun proses yang dilalui harus panjang dan berliku.

Satu demi satu tulisan yang termuat di dalam buku ini memberikan gambaran sekaligus mengupas situasi dan masalah terkini, serta peluang dan upaya–upaya membangun demokrasi lokal selama 5 tahun terakhir. Memang, kasus–kasus yang diangkat oleh setiap penulis mungkin saja tidak mewakili persoalan atau isu paling penting di setiap daerah. Akan tetapi kami yakin tulisan–tulisan yang ada di buku ini tetap penting untuk melihat bagaimana demokrasi bekerja dan dipraktikkan,

sebagaimana dicerminkan oleh data survei yang kami peroleh. Dari kasus–kasus tersebut kami berharap kita bisa memetik pelajaran dalam melakukan demokratisasi di level akar rumput yang menjadi elemen dasar hidup bernegara dan menjadikan *demos* sebagai pelaku utama dalam proses demokrasi di Indonesia.

Penyusunan dan penerbitan buku ini tidak terlepas dari rangkaian kegiatan *Democracy Baseline Survey* dalam kerangka riset *Power, Welfare and Democracy* (PWD), kerja sama UGM dan Universitas Oslo yang didukung oleh Kedutaan Besar Kerajaan Norwegia di Jakarta. Pelaksanaan survei dilakukan di 28 kabupaten/kota serta DKI Jakarta dan DI Yogyakarta, dalam rentang waktu Februari–Agustus 2013. Data yang diperoleh melalui survei tersebut menjadi basis pijakan bagi para penulis untuk menemukan instrumen menarik dan penting untuk dikaji lebih lanjut dan dijelaskan lebih mendalam melalui tulisan–tulisan yang tersaji di dalam buku ini. Hal itu dimungkinkan karena para penulis adalah sekaligus orang–orang yang terlibat secara langsung di dalam kegiatan survei itu. Mereka adalah sebagian informan–kunci (*key informants*) dan peneliti–lokal pada saat survei dilaksanakan: Aryos Nivada (Aceh Selatan), T. Muhammad Jafar (Banda Aceh), Darmawan Purba (Lampung Selatan), Mariatul Asiah (Banjarmasin), Widiyanto (DKI Jakarta), Maskur Hasan (Bekasi), Caroline Paskarina (Bandung), Hendra Try Ardianto (DI Yogyakarta), Aan Anshori (Surabaya), Laili Nur Anisah (Sidoarjo), M. Nur Alamsyah (Poso), Jusuf Madubun dan Josep Antonius Ufi (Ambon), M. Ridha Ajam dan Siti Barora Sinay (Ternate), Otto Gusti Madung (Belu), dan Rudi Rohi (Kupang). Apresiasi dan salam hormat kami sampaikan kepada mereka semua.

Kami menyampaikan terima kasih kepada para penulis yang telah meluangkan waktu untuk membaca, melakukan

analisis dan berbagi pemikirannya. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Profesor Purwo Santoso, yang bersedia membagi perspektifnya dalam memandang demokrasi lokal melalui tulisan Pengantar buku ini, sekaligus dalam kedudukannya sebagai Direktur Proyek PWD. Beliau secara konsisten mendukung gagasan awal terbitnya buku ini dan memberikan masukan–masukan berharga selama proses *editing* di tengah jadwalnya yang padat. Kami berterima kasih pula kepada Profesor Olle Törnquist dari Universitas Oslo, yang secara konsisten dan tetap semangat mendorong sekaligus melakukan *assessment* terhadap demokrasi di Indonesia. Pemikiran dan gagasannya tentang demokrasi dan demokratisasi kerapkali mencengangkan karena berbeda dari kebanyakan intelektual lain, tetapi darinyalah kami merasa telah menemukan banyak sekali alasan untuk menjaga kegairahan mendorong upaya–upaya pemajuan demokrasi di negeri ini.

Tulisan dari para kontributor dimungkinkan menjadi lebih tajam dan bernas berkat bimbingan, komentar dan masukan dari para mentor/fasilitator, yaitu Amalinda Savirani, Eric Hiariej, Willy Purna Samadhi dan Hasrul Hanif, yang secara jeli membaca dan mengarahkan para penulis dalam menyampaikan pikiran–pikiran menjadi tulisan yang lebih bernas. Juga kepada Profesor Tadjuddin Noer Effendi yang di awal persiapan penerbitan buku ini memberikan pengarahan kepada para penulis tentang cara menulis efektif. Terima kasih pula kepada Loly N. Fitri selaku Manajer Proyek PWD yang selalu disiplin mengingatkan kami untuk selalu taat pada jadwal agar buku ini dapat terbit sesuai rencana. Ucapan yang sama kami tujukan kepada Penerbit PolGov dan PCD Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini.

Last but not the least, buku ini tidak akan dapat terwujud tanpa campur tangan dan kerja keras Tim Editor, yaitu Caroline Paskarina, Mariatul Asiah dan Otto Gusti Madung, yang bekerja dengan semangat dan disiplin yang luar biasa selama April–Juni 2015 untuk menyajikan tulisan–tulisan yang lebih sistematis dan enak dibaca. Ketelitian, ketekunan dan kerja keras mereka menjadikan buku ini layak untuk diterbitkan. Untuk itu, apresiasi yang tinggi layak disampaikan kepada mereka.

Tentu saja masih banyak lagi nama yang harus disebutkan di sini yang telah berjasa dan ikut berkontribusi dalam penyelesaian buku ini. Kepada mereka semua, kami menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan. Segala bentuk perhatian, dukungan dan kritik yang disampaikan kepada kami sepanjang proses persiapan hingga terbitnya buku ini, bagaimanapun, telah turut menjaga dan membangun semangat kami untuk mewujudkannya. Tanpa itu semua, buku ini tidak akan pernah hadir di tangan Anda.

Akhirnya, sekali lagi kami berharap buku ini dapat memberikan dorongan dan inspirasi bagi para pegiat demokrasi di Indonesia. Demokrasi adalah sesuatu yang harus dikerjakan dan memberi makna, bukan semata–mata prosedur apalagi sebatas wacana dan jargon.

Selamat membaca!

Yogyakarta, 23 Juni 2015

DEMOKRASI SEBAGAI PEREBUTAN KONTROL ATAS KESEJAHTERAAN

Purwo Santoso
PWD Project Director

Buku ini adalah salah satu laporan dari proses belajar bersama para aktivis dari berbagai penjuru tanah air. Melalui serangkaian kegiatan yang kami labeli *Power, Welfare and Democracy* (PWD), demokrasi dipelajari melalui praktik–praktik keseharian masyarakat; dan apa pun pelajaran yang bisa kami pungut, realita itulah yang kami usulkan menjadi titik pijak agar demokrasi lebih berkualitas ataupun bermakna. Demokrasi, mau tidak mau melibatkan adu kuasa, baik secara terang–terangan maupun secara sangat terselubung. Demokrasi dikembangkan melalui pewacanaan, dan dengan begitu arah pengembangan demokrasi tergiring oleh arus pewacanaan yang bergulir. Oleh karena itulah agenda belajar bersama ini dengan sadar memajang label *power*. Dalam jejaring pembelajaran bersama secara lintas daerah ini kami ingin tahu lebih jauh bagaimana

relasi kuasa niscaya berlangsung di balik demokratisasi. Kami bisa memaklumi, tidak semua peserta pembelajaran ini berhasil menuntaskan naskah untuk dihimpun dalam antologi ini, namun sebagaimana pembaca bisa rasakan, setiap tulisan yang tersaji di sini melaporkan bagaimana praktik berkekuasaan berlangsung.

Dari survei terhadap ikhtiar berdemokrasi berbasis lokal yang kami selenggarakan dalam skala nasional, terkonfirmasi bahwa dalam benak masyarakat, demokrasi bukanlah sekedar persoalan kebebasan (*political liberty*). Penjabaran bahwa demokratisasi adalah persoalan penjaminan *political liberty*, ternyata belum menjangkau harapan masyarakat. Dalam pembelajaran bersama, kami memaknai demokrasi sebagai *popular control* dalam pengelolaan kepentingan publik. Ketika mencoba mengungkap kontrol publik yang diposisikan paling sentral dalam pemahaman masyarakat, terungkaplah secara jelas bahwa yang didambakan masyarakat dari berbagai pelosok negeri dalam berdemokrasi adalah *kesejahteraan*. Ini bukan berarti bahwa kebebasan dan penghormatan hak–hak rakyat tidak penting. Pelajarannya adalah: hal itu tidak cukup. Jawaban terhadap pertanyaan 'siapa, atau partainya siapa yang harus dipilih' dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah sangat erat terkait dengan 'bagaimana implikasinya bagi kesejahteraan'. Dari pelajaran dasar–dasar berdemokrasi di Indonesia ini, kita pada akhirnya terpandu oleh kesadaran baru bahwa demokrasi yang harus diwujudkan adalah *demokrasi–yang–menyejahterakan*. Survei yang kami selenggarakan mengonfirmasi bahwa demokratisasi yang coraknya sangat elektoralistik selama ini tidak sepenuhnya menjangkau harapan publik.

Lebih dari itu, demokrasi elektoralistik yang begitu menggejala belakangan ini sebetulnya menyembunyikan

kenyataan penting. Ketika demokrasi dijabarkan sebagai penggunaan peluang untuk menentukan pemimpin ataupun wakil rakyat, demokrasi terjebak dalam relasi kuasa atas nama penyejahteraan. Relasi kuasa termanifestasikan dalam berbagai corak, termasuk di antaranya: patronase berkedok populisme, ikatan etnis (etnisitas), diskriminasi, aristokrasi, dan sebagainya. Para penulis dalam buku antologi ini mengungkap peluang dan kendala yang tersirat maupun tersurat dalam relasi kuasa, manakala demokrasi hendak didekatkan dengan penyejahteraan.

Jelasnya, para penulis yang telaahnya dihimpun dalam antologi ini bermaksud menerobos kerangka pikir demokrasi elektoral. Bagi pengusung gagasan tentang demokrasi dalam kerangka pikir elektoralistik, demokrasi diawali dengan pemberian suara (*vote*). Pemberian *vote* diasumsikan mendasari kedaulatan rakyat. Begitu diagungkannya *vote* sebagai cerminan kehendak rakyat, lalu bergema adagium *vox populi, vox Dei* (suara rakyat adalah suara Tuhan). Namun, ketika dicermati secara lebih seksama, pemberian *vote* tidak berlangsung dalam *vacuum* kekuasaan. *Vote* diberikan dalam konteks tertetu, tepatnya dalam relasi kuasa yang sudah terstruktur dalam keseharian masyarakat. Kalaulah secara prosedural pemungutan suara dilakukan secara bebas, kebebasan yang dipakai adalah kebebasan yang telah dipolakan oleh relasi kuasa yang berlangsung.

Sebagaimana telah disampaikan dalam laporan singkat hasil survei kami, para kandidat dalam pemilihan–pemilihan (*elections*) cenderung berlagak populis. Maknanya, selama ini telah ada kesepahaman antara *voters* dan kandidat bahwa kesejahteraan rakyatlah yang menjadi tautan emosi antara pihak yang dipilih dan yang memilih. Pretensi menyejahterakan rakyat yang telah menjadi inti pewacanaan publik di negeri

ini, lagi–lagi *iming–iming* kandidat, dan pada saat yang sama, menjadi alasan untuk memilih. Dengan pretensi seperti inilah sejumlah tokoh muncul sebagai idola. Kalaulah hal ini direlakan sebagai keniscayaan dalam mendemokrasikan negeri ini, masih ada tantangan yang harus dijawab: bagaimana memastikan bahwa rakyat (dalam batas tertentu: *voters*) adalah pengendali kesejahteraan, bukan elit atau kandidat saja.

Secara metodologis, buku ini mengajak pembaca melihat demokrasi dan demokratisasi dari arah yang berlawanan. Berangkat dari temuan survei kami bahwa demokrasi di negeri ini lebih terbangun di atas fondasi ketokohan daripada fondasi kelembagaan, maka kontestasi yang digelar atas nama demokrasi niscaya diikuti dengan mobilisasi ketokohan. Berangkat dari pemahaman bahwa kesejahteraan adalah penyambung ikatan emosi antara *voters* dengan kandidat, dan akhirnya menjadi penyambung ikatan emosi pemenang kontestasi dengan rakyatnya, maka yang menggejala adalah perebutan kontrol atas kesejahteraan. Secara diam–diam, demokratisasi berlangsung di atas kontestasi kesejahteraan. Dalam konteks ini, demokratisasi harus hadir sebagai suatu *regime* yang ditandai oleh kuatnya kontrol atas kesejahteraan. Sadar akan hal ini, antologi ini merupakan produk awal bagi pemahaman akan *welfare regime*. Sebuah kelompok belajar komunitas PWD sedang mencoba melakukan eskalasi kajian tentang isu ini untuk beberapa tahun ke depan.

Kalau selama ini kita terbiasa berasumsi bahwa demokrasi adalah kontestasi melalui aktualisasi hak–hak individual, di dalam antologi ini pembaca diajak untuk melihat rapuhnya individu dan individualitas, manakala mereka yang secara resmi berstatus sebagai pengguna hak sebetulnya terjebak dalam berbagai bentuk

relasi–kuasa yang bergaya khas: berpretensi menyejahterakan. Oleh karena itu, *regime* kesejahteraan diperlakukan sebagai *antecendent variable* dalam berdemokrasi. Catatan lapangan dari kawan–kawan yang mencoba mendalami *regime* itu, diharapkan bisa menjadi bahan pembelajaran bagi kita semua.

Perlu dicatat bahwa setiap penulis dalam antologi ini menulis apa yang diamati dan dirasakan di daerah masing–masing. Mereka memahami betul bagaimana *regime* itu berperan membingkai pilihan–pilihan praktik dalam menghidup–hidupkan demokrasi. Hanya saja, mereka tidak menginformasikan keseluruhan *regime* kesejahteraan yang *manifest* dalam lokalitas mereka masing–masing. Yang disampaikan barulah sekelumit dari kompleksitas persoalan yang membelit para pejuang demokrasi. Studi yang komprehensif dari semua lokalitas perlu dilakukan sehingga setiap eksponen lokal tahu apa yang perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan demokrasi yang menyejahterakan. Yang ingin dicapai oleh komunitas PWD ini bukan hanya adanya proses berbagai pemahaman tentang kendala dan peluang berdemokrasi melalui karya semacam antologi ini, melainkan praktik–praktik kontekstual yang bisa dan perlu dilakukan dari berbagai penjuru. Yang ingin digalang bukan hanya suatu blok yang merangkul berbagai segmen pro–demokrasi, melainkan juga berbagi pengalaman dan keterampilan untuk mempercepat perguliran ke arah itu.

Semoga kontribusi kecil dan sederhana ini memicu akselerasi demokrasi melalui kesediaan untuk berdemokrasi secara kontekstual. ■

BAGIAN PERTAMA
MENDEMOKRATISASIKAN KESEJAHTERAAN

1. MENDEMOKRATISASIKAN KESEJAHTERAAN: MENGELOLA AKSES, STRATEGI, DAN KAPASITAS KONTROL PUBLIK

Caroline Paskarina, Mariatul Asiah,
Otto Gusti Madung

Bagi banyak negara yang baru mengalami transisi demokrasi, ada harapan besar akan terjadi perubahan drastis dalam hal kebebasan dan pengakuan hak–hak politik yang selama ini terkekang. Indonesia pun mengalami *euphoria* yang sama saat memasuki tahun–tahun pertama reformasi. Harus diakui bahwa perjalanan demokratisasi di Indonesia telah meraih sejumlah keberhasilan, seperti perbaikan dalam sistem politik dan pemerintahan, hadirnya institusi–institusi politik formal yang mencerminkan desentralisasi kekuasaan, pengakuan akan hak–hak politik yang lebih kuat, dan kebebasan yang lebih luas untuk turut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Semua prestasi ini pada kenyataannya tidak dapat menutupi kerinduan publik akan perbaikan kualitas hidup. Publik ingin agar

negara hadir untuk menjamin terpenuhinya kesejahteraan secara merata dan adil. Tuntutan inilah yang sesungguhnya menjadi esensi dari demokrasi, yakni ketika demokrasi dapat memberi peluang bagi publik untuk menentukan hidupnya, memiliki akses atas berbagai sumber daya, dan dapat mengelola sumber–sumber daya tersebut untuk membawanya ke taraf hidup yang lebih baik.

Keinginan tersebut menunjukkan pergeseran arah perkembangan demokrasi, yang ditandai dengan bergesernya harapan publik akan demokrasi, dari kebebasan dan pemenuhan hak–hak politik menjadi kesejahteraan dan pemenuhan hak–hak ekonomi, sosial, dan budaya. Konsekuensinya, ranah demokratisasi pun mengalami pergeseran, yang semula berlangsung di ranah masyarakat, sekarang mulai masuk pada perubahan–perubahan di ranah pemerintahan. Kedua kecenderungan ini memperoleh penegasan ketika dikaitkan dengan isu yang dianggap paling penting oleh publik. Menurut hasil survei, isu terpenting di mata publik adalah isu pelayanan publik, khususnya yang terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar dan keamanan. Bagi masyarakat awam, kesejahteraan ini secara sederhana diartikan sebagai pemenuhan kebutuhan yang secara konkret dirasakan melalui pelayanan publik yang diterima masyarakat. Kemunculan isu pelayanan publik dalam wacana demokrasi menyiratkan bahwa ada sisi lain dari praktik demokrasi yang terabaikan oleh gagasan arus utama, yakni kebutuhan untuk mengarahkan demokrasi pada kesejahteraan.

Demokrasi dalam gagasan arus utama dipahami sebagai pengaturan metode berkompetisi untuk memperebutkan jabatan–jabatan politik (kepala negara, kepala daerah, dll). Definisi ini kemudian mendominasi pemikiran tentang demokrasi, sekaligus menyederhanakan demokrasi hanya sebagai metode,

yang kemudian menghasilkan varian baru kajian demokrasi bernama demokrasi elektoral (Schumpeter, 1976: 268–270). Demokrasi sebagai metode sebagaimana diungkapkan Schumpeter memiliki keterbatasan. Pertama, metode ini terbatas pada pengaturan prosedur untuk berkuasa secara legitim dengan cara memperebutkan dukungan publik. Demokrasi menjadi arena kompetisi bagi para elit, sementara publik tidak memiliki ruang yang luas untuk mengontrol jalannya kekuasaan. Keterbatasan kedua dari konsep Schumpeterian adalah terlampau fokus pada institusi sebagai ukuran bekerjanya demokrasi, sementara prinsip atau tujuan yang ingin dicapai melalui demokrasi itu cenderung terabaikan. Keterbatasan–keterbatasan itulah yang kemudian mendorong Beetham (1999) untuk menawarkan definisi demokrasi yang berbeda. Menurutnya, demokrasi adalah kontrol popular terhadap urusan publik dan politik berbasis persamaan hak warganegara (Beetham, 1999). Definisi ini menekankan pada kontrol popular dan persamaan hak warganegara sebagai ciri bekerjanya demokrasi. Persoalan terpenting dari demokrasi adalah menjamin agar publik dapat mengontrol pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan publik, termasuk juga mengontrol para pembuat keputusan tersebut. Kapasitas kontrol menjadi elemen penting yang tidak hanya menunjukkan hak politik warganegara, sekaligus juga menjadi penentu bekerjanya demokrasi.

Dengan menempatkan demokrasi dalam kerangka kontrol popular dan persamaan politik, pengelolaan kesejahteraan dipahami sebagai isu publik yang tunduk pada kontrol popular dan persamaan politik tersebut. Artinya, pengelolaan kesejahteraan bukan semata persoalan manajerial yang menyangkut metode pengelolaan dan pendistribusian sumber–sumber daya, tetapi

juga persoalan politik yang memerlukan partisipasi publik secara substantif dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan tersebut. Demokrasi memberi peluang bagi setiap orang untuk memperoleh akses yang setara terhadap sumber–sumber daya untuk meningkatkan taraf hidupnya. Kendati akses ini seringkali harus diraih melalui kompetisi, tapi demokrasi diyakini memberikan jaminan bagi tersedianya aturan main yang *fair*, sehingga tidak ada orang yang kemudian termarginalkan dalam pertarungan tersebut. Kesejahteraan lebih dari sekedar soal kemakmuran atau capaian–capaian yang bersifat materiil, tetapi juga mencakup hal–hal yang mendasar bagi kehidupan yang lebih baik, seperti kebahagiaan, kebebasan, pengakuan, dan sebagainya (Sen, 1999). Hal–hal ini hanya dapat diraih ketika pengelolaan kekuasaan dilakukan dengan membuka seluas mungkin peluang bagi munculnya keberagaman dan pengambilan keputusan dilakukan atas dasar kesepakatan bersama, sebagaimana menjadi prinsip dari demokrasi.

Meskipun demikian, perlu juga disadari bahwa demokrasi tidaklah sempurna. Kesejahteraan, dalam arti terpenuhinya kebutuhan–kebutuhan publik, bisa juga dicapai tanpa melalui mekanisme yang menjamin kesetaraan dan kontrol publik. Sistem otoritarian yang mengelola sumber–sumber daya secara terpusat tetap bisa menyediakan pelayanan publik bagi warganya, tetapi, distribusinya tidak merata, hanya ada sekelompok orang yang memiliki akses untuk memperoleh sumber–sumber daya tersebut, dan tidak tersedia mekanisme untuk mengontrol pengelolaan urusan–urusan publik. Akibatnya, kendati ada capaian peningkatan taraf hidup, tetapi esensi dari kesejahteraan yakni kebebasan bagi individu untuk mengatur dirinya secara mandiri tidak tercapai.

Begitu pun ketika demokrasi elektoral telah menghasilkan pemimpin–pemimpin politik yang dipilih secara langsung oleh rakyat, pengelolaan kesejahteraan tidak lantas terlepas dari monopoli elit. Praktik–praktik patronase, kartel, politik dinasti, dan politisasi identitas masih menjadi alat politik yang ampuh untuk mentransaksikan dukungan dengan kesejahteraan. Kendati kebutuhan publik juga bisa dipenuhi, tapi pengambilan keputusan yang berlangsung secara tertutup dalam lingkaran terdekat penguasa tidak dapat dipantau oleh rakyat sebagai pemberi mandat. Karena itu, kontrol atas pengelolaan kesejahteraan harus diperjuangkan, bahkan direbut dari cara–cara monopolistik yang tidak membuka ruang bagi publik untuk mengawasi dan mengkritisinya.

Upaya merebut kontrol atas kesejahteraan mengarah pada perubahan relasi kekuasaan yang selama ini menentukan siapa yang berhak atas sumber–sumber daya, bagaimana pengelolaan dan pendistribusiannya, siapa yang menerima manfaat dari pengelolaan tersebut, bahkan juga menentukan seperti apa kesejahteraan yang ingin diwujudkan. Pada praktiknya, penentuan terhadap hal–hal tersebut tidak semata–mata dilakukan oleh negara sebagai institusi yang secara formal memiliki kewenangan untuk mengelola urusan publik. Ada pertarungan kepentingan yang senantiasa berlangsung dalam arena pengelolaan kesejahteraan, sehingga memahami peta kekuasaan dan aktor–aktor politik yang ada di balik pertarungan tersebut menjadi langkah awal yang penting dilakukan untuk merebut kontrol atas kesejahteraan.

Langkah selanjutnya adalah mengidentifikasi strategi–strategi yang dipakai para aktor tersebut dalam memperjuangkan kontrol popular atas pengelolaan kesejahteraan. Monopoli atas kontrol kesejahteraan tidak hanya dilakukan

melalui instrumen–instrumen kekuasaan yang kasat mata, seperti dalam bentuk regulasi dan kewenangan formal, tetapi juga melalui politik diskursus untuk membentuk klaim kebenaran tentang bagaimana seharusnya kesejahteraan dikelola. Politik diskursus juga menciptakan batasan–batasan tentang kriteria pengelolaan kesejahteraan yang demokratis, antara lain yang tergambar dalam konsep *good governance*, di mana pengelolaan kesejahteraan yang demokratis didefinisikan secara instrumental sebagai terpenuhinya nilai–nilai partisipasi, akuntabilitas, penegakan hukum, transparansi, dan sebagainya (Harriss, *et.al.*, 2005). Pembatasan ini mengabaikan kemungkinan munculnya praktik–praktik tatakelola kesejahteraan yang berbeda dan secara riil berlangsung di tingkat lokal. Karena itu, untuk keluar dari jebakan monopoli pemaknaan tersebut, penting untuk menempatkan strategi–strategi para aktor di tingkat lokal dalam kerangka politisasi isu kesejahteraan yang bersumber dari pemahaman para aktor terhadap konstruksi kekuasaan di tingkat lokal. Politisasi yang dimaksud adalah upaya atau tindakan untuk membawa dan menjadikan isu–isu dan kepentingan warga yang semula terabaikan atau tereksklusi dari agenda publik bertransformasi menjadi isu–isu dan kepentingan publik, baik yang dilakukan melalui strategi aksi maupun deliberasi. Politisasi adalah lawan dari depolitisasi yang merupakan upaya atau tindakan mengeksklusi warga atau sebagian warga dari urusan–urusan politik. Strategi–strategi politisasi ini membantu kita memahami cara pandang para aktor lokal dalam mengenali masalah–masalah publik di tingkat lokal serta pilihan–pilihan tindakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah–masalah tersebut.

Kaitan antara demokrasi, kontrol publik, dan kesejahteraan merupakan benang merah yang merangkum kasus–kasus

politisasi demokrasi di daerah–daerah yang menjadi lokasi Survei PWD 2013. Survei sejenis telah diselenggarakan pada tahun 2003/2004 dan 2007 oleh Demos dan University of Oslo. Hasil asesmen demokrasi yang dilakukan Demos pada tahun 2003 menemukan bahwa praktik demokrasi yang berlangsung di masa awal pascareformasi menunjukkan defisit demokrasi yang ditandai dengan representasi semu, demokrasi oligarkhis, dan aktor–aktor pro–demokrasi yang terfragmentasi dan termarginalkan dalam agenda demokratisasi. Hasil asesmen pada tahun 2003/2004 ini kemudian melahirkan rekomendasi agar para aktor pro–demokrasi turut berperan langsung dalam pertarungan meraih jabatan–jabatan politik dengan strategi yang populer disebut '*go politics*'. Strategi ini mendorong masuknya aktor–aktor pro–demokrasi dalam dinamika politik formal, sehingga diharapkan akan mampu memperbaiki bekerjanya representasi popular.

Kenyataannya, dalam survei kedua yang diselenggarakan tahun 2007, dinamika demokrasi di Indonesia justru mengarah pada model konsolidasi demokrasi *top down* yang didominasi elit (Törnquist, 2009: 3). Demokrasi menunjukkan perbaikan dalam hal tata pemerintahan dan berkembangnya komunitas politik yang demokratis di tingkat lokal. Hal ini ditegaskan dengan penilaian membaiknya kinerja institusi–institusi politik demokratis tetapi tidak diimbangi dengan mapannya pondasi demokrasi. Sebagian besar hak–hak politik dan kebebasan yang sebelumnya telah berkembang justru mengalami kemandegan atau bahkan kemunduran (Törnquist, 2009: 4). Meskipun aktor–aktor pro–demokrasi berupaya untuk terus memperbaiki tetapi representasi popular tetap lemah. Sebagian elit dominan mulai mewacanakan kembali gagasan tentang tertib politik

dan kesejahteraan yang ditandai oleh pertumbuhan ekonomi (Törnquist, 2009: 4). Survei tahun 2007 ini merekomendasikan agar organisasi masyarakat sipil dan rakyat pada umumnya membentuk Blok Politik Demokratik (BPD), yang didasarkan atas *platform* yang disepakati bersama, baik pada tingkat lokal maupun pusat, untuk membantu dan mengontrol kandidat yang dinggap bisa memfasilitasi demokrasi yang bermakna, yang dengannya rakyat dapat memperbaiki hubungan sosial dan standar kehidupan mereka (Törnquist, 2009: 4–5).

Asesmen demokrasi pada tahun 2007 telah menggarisbawahi pentingnya membuat demokrasi lebih bermakna dan tidak sekedar berfokus pada pembenahan norma, institusi dan metode demokrasi. Wacana kesejahteraan mulai muncul meski dalam bentuk kerinduan untuk kembali ke masa lampau yang dinilai lebih stabil. Untuk menjawab kerinduan itu, para aktor politik, baik yang merupakan aktor dominan maupun aktor alternatif, memilih menggunakan populisme sebagai jalan pintas. Populisme yang dimaksud adalah politik–atas–nama, di mana para aktor alternatif menggunakan strategi ini untuk mempengaruhi atau masuk ke lembaga–lembaga pengambilan keputusan dengan mengabaikan mekanisme representasi di kalangan mereka sendiri. Jalan populis ini dilakukan dengan cara memanfaatkan dukungan tokoh–tokoh popular atau berhubungan dengan para perantara (*lobbyist*). Sebaliknya, para aktor dominan, yakni mereka yang umumnya berada di kalangan pemerintahan dan parlemen berupaya mengembalikan tertib politik tersebut dengan melakukan penyesuaian terhadap seluruh perangkat demokrasi, termasuk menggunakan pendekatan yang lebih karismatik, menyuarakan isu–isu yang populer dan demokratis, dan sering tampil di publik. Kendati perbaikan terhadap institusi demokrasi

terus berjalan tetapi kapasitas representasi popular tetap mengalami stagnasi. Para elit dominan mengalihkan upaya–upaya membangun organisasi yang lebih integratif dan memilih beraliansi dengan kelompok sesama mereka sendiri termasuk dengan kalangan bisnis, etnis, dan agama (Törnquist, 2009: 10).

Temuan kedua survei di atas menunjukkan bahwa selama kurun waktu cukup panjang, terjadi pengabaian terhadap perbaikan kinerja representasi popular secara sistemik. Hal inilah yang menyebabkan pola relasi kekuasaan tidak kunjung berubah secara signifikan kendati perangkat–perangkat demokrasinya tersedia. Padahal, untuk mengarahkan demokrasi menuju kesejahteraan, ada persoalan akses terhadap sumber daya yang perlu dibenahi. Pembenahan ini menyangkut penguatan representasi popular yang akan menjembatani kepentingan–kepentingan publik ke dalam agenda kebijakan. Demonopolisasi akses memerlukan publik yang mampu mengontrol pengelolaan urusan publik karena demokrasi baru akan berfungsi efektif ketika ada kapasitas aktor yang memadai untuk mendukung bekerjanya demokrasi. Artinya, perkembangan demokrasi juga perlu memetakan aktor, institusi, kapasitas, dan strategi–strategi yang digunakan untuk memperjuangkan isu–isu publik. Sejauhmana hal–hal tersebut meluruskan jalan demokrasi menuju kesejahteraan, atau justru sebaliknya, membelokkan demokrasi ke jalan yang sesat.

Untuk memperoleh gambaran tentang hal–hal tersebut, dilaksanakan survei ketiga pada tahun 2013. Survei ini diselenggarakan UGM dan University of Oslo bersama–sama dengan tim di tingkat lokal di 28 kota/kabupaten dan 2 daerah istimewa dengan melibatkan 28 koordinator lokal (*key informant*) dan 147 peneliti. Ada dua level kajian yang dilakukan Survei PWD 2013, yakni di level lokal dan nasional. Total informan

(narasumber) adalah sebanyak 592 orang informan lokal dan 32 orang informan nasional. Tujuan survei ketiga ini adalah mengevaluasi tantangan dan peluang demokrasi di Indonesia dengan menggunakan definisi demokrasi yang ditawarkan David Beetham sebagai pijakan dasar. Selanjutnya, kerangka dasar tersebut diterjemahkan ke dalam lima kelompok pertanyaan dalam kuesioner. Kelimanya terdiri dari: (1) institusi demokrasi, (2) aktor demokrasi, (3) relasi aktor dan institusi demokrasi, (4) tentang isu publik, dan (5) kapasitas dan strategi aktor dalam menyambungkan antara gerakan mereka dengan isu yang menjadi kepentingan banyak pihak (isu publik).

Hasil survei ketiga ini menemukan bahwa demokrasi Indonesia telah stabil, khususnya dalam kelompok institusi demokrasi yang menyangkut masyarakat sipil (PWD UGM, 2014: 4). Ruang–ruang partisipasi publik yang terbuka luas sejak awal masa reformasi tidak hanya menjadi sarana bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, tetapi juga memunculkan aktor–aktor alternatif yang memiliki gagasan–gagasan inovatif dalam mengelola kesejahteraan. Sistem pemilihan langsung di tingkat nasional dan lokal juga turut mendorong tumbuhnya kompetisi politik yang lebih dinamis. Di sisi lain, pelemahan representasi politik masih terus berlangsung, sehingga muncul kecenderungan penguatan politik berbasis figur. Aktor–aktor politik yang berhasil meraih posisi dengan dukungan publik secara langsung memiliki posisi tawar yang sangat kuat ketika berhadapan dengan institusi–institusi representasi, yang pada gilirannya melahirkan pola relasi kekuasaan yang rentan memicu konflik. Dengan legitimasi politik yang dimilikinya, ada kecenderungan bahwa aktor utama menyeleksi aturan main demokrasi yang mendukung kepentingan politiknya. Pemeliharaan dukungan politik dilakukan dengan menunjukkan keberanian

aktor–aktor dominan untuk melakukan perubahan, terobosan, dan inovasi untuk menjawab kerinduan publik akan hadirnya kesejahteraan. Populisme menjadi strategi dari aktor–akor politik, baik aktor dominan maupun alternatif untuk menunjukkan keberpihakan pada isu–isu publik, bahkan menjadi pembenaran ketika aktor dominan menyeleksi aturan main yang sesungguhnya melemahkan demokrasi.

Buku ini adalah kumpulan potret tentang bagaimana publik di berbagai lokalitas memperjuangkan kontrol atas kesejahteraan melalui politisasi demokrasi. Sayangnya, tidak semua daerah yang menjadi lokasi penelitian mengirimkan naskah. Kesibukan dari setiap *key informant* dan peneliti tampaknya menjadi penyebab sulitnya mengumpulkan tulisan dari semua daerah. Penyusunan buku ini sebenarnya telah dicita–citakan sejak awal kegiatan survei direncanakan, sebagai dokumentasi yang disusun bersama oleh semua peneliti dan tim lokal, dari semua, dan untuk semua yang tertarik dengan demokrasi. Survei demokrasi seringkali hanya dipahami sebagai kegiatan penelitian ilmiah yang hanya menjadi domain kaum akademisi. Akan tetapi tidak demikian dengan survei PWD yang merupakan riset kolaboratif antara akademisi dan aktivis. Aspek akademik metodologis tentunya tetap dipertahankan sebagai dasar validitas hasil riset, tetapi setiap proses yang ditempuh sejak awal perumusan desain penelitian hingga analisis data, adalah proses kolaboratif di mana akademisi dan aktivis saling berbagi pemikiran dan pengalaman. Karena itu, tidak mengherankan jika tulisan–tulisan yang termuat dalam buku antologi ini sangat beragam dari sisi sudut pandang dan gaya penulisan yang dipakai. Seperti juga demokrasi yang sangat beragam perwujudannya, begitu pula kasus yang terangkum dalam buku ini. Keberagaman ini justru menjadi sumber

pembelajaran bagi semua orang yang ingin mengenal demokrasi dan mempraktikkannya.

Setiap daerah memiliki keunikan tersendiri, tetapi masih tetap berkaitan dengan temuan–temuan umum yang diuraikan dalam Ringkasan Eksekutif Survei PWD (PWD UGM, 2013) di atas. Ada banyak isu menarik yang muncul dalam tulisan–tulisan dari para peneliti daerah, tetapi untuk kepentingan pengorganisasian naskah, maka tulisan–tulisan yang ada kemudian dikelompokan ke dalam 3 tema, yakni: 1) negara kesejahteraan dan politik figur; 2) politik identitas sebagai strategi eksklusi dan inklusi kepentingan; serta 3) aksi dan deliberasi sebagai strategi aktor alternatif dalam merebut kontrol atas kesejahteraan. Ketiga tema ini secara eksplisit maupun implisit mewarnai isi setiap tulisan, sehingga dipilih sebagai tema yang merangkaikan setiap kasus sebagai narasi utuh tentang mendemokratisasikan kesejahteraan. Isu kesejahteraan yang muncul di seluruh daerah berkaitan dengan soal pemenuhan kebutuhan publik, yang secara konkret dirasakan melalui pelayanan publik yang diterima masyarakat, sehingga isu pelayanan publik menjadi isu strategis. Di sini, demokrasi menjadi ukuran dari ketersediaan akses bagi publik untuk memperoleh pelayanan semudah mungkin dengan kualitas yang memadai. Dalam kaitannya dengan pemerataan akses publik, mendemokratisasikan pelayanan publik merupakan upaya politik untuk mengubah pola relasi kekuasaan antara negara dan rakyat demi mewujudkan kontrol publik akan pengelolaan urusan–urusan publik. Kasus–kasus yang termuat dalam buku antologi ini menguraikan bagaimana dinamika relasi kekuasaan antara negara dan rakyat berlangsung dalam memperebutkan kontrol atas kesejahteraan, mulai dari bagaimana ruang–ruang kontrol popular diciptakan dan direalisasikan,

strategi–strategi yang dipakai untuk melibatkan atau sebaliknya meminggirkan pihak tertentu untuk mengontrol kesejahteraan, dan kapasitas–kapasitas yang seharusnya diperkuat agar publik dapat mengontrol pengelolaan kesejahteraan tersebut.

Negara Kesejahteraan dan Politik Figur

Pengelolaan akses kesejahteraan pada dasarnya menyangkut pilihan–pilihan politik untuk menentukan siapa memperoleh sumber daya dan siapa yang tidak. Pengambilan keputusan atas ragam pilihan ini tidak dapat dilepaskan dari peran strategis para pemimpin politik sebagai pengambil keputusan. Dalam konteks ini, politik elit menjadi strategi yang dipakai untuk mengontrol kesejahteraan. Demokrasi di sini dipahami sebagai seperangkat institusi pengaturan yang dinegosiasikan di antara para elit yang menjadi pemimpin politik (Harriss *et.al.*, 2005: 5). Institusi yang dimaksud di sini merujuk pada tatakelola yang dipakai oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya atau untuk menyelesaikan masalah yang dihadapinya. Kontrol atas pengelolaan kesejahteraan dalam dinamika politik elit merupakan arena kontestasi dari beragam institusi yang dapat dipakai untuk mengakses sumber–sumber daya dan mendistribusikannya kepada masyarakat, antara lain melalui bekerjanya institusi negara (hirarki), pasar (transaksional), dan komunitas (resiprositas).

Pilihan atas institusi yang dipakai untuk mengelola kesejahteraan bukan semata urusan manajerial tetapi melibatkan relasi kekuasaan, baik yang bercorak patronase maupun populisme. Kasus Kota Bandung (Bab 2) menunjukkan corak patronase dan populisme muncul bersamaan sebagai strategi pengelolaan kesejahteraan. Seiring dengan perubahan sirkulasi kekuasaan

elit, corak patronase diproblematisasi sebagai penyebab maraknya monopoli dalam pengelolaan sumber–sumber daya publik. Kemunculan aktor alternatif dengan strategi populismenya menawarkan jalan pintas untuk keluar dari monopoli kekuasaan tersebut, sehingga dapat meraih simpati publik untuk terpilih sebagai kepala daerah. Meskipun demikian, strategi populisme ini juga berhadapan dengan persoalan kesinambungan dan ketidakpuasan dari pihak–pihak yang termarginalkan akibat perubahan cepat yang terjadi.

Bagi para elit, khususnya mereka yang sedang atau ingin meraih posisi pemimpin politik, kebutuhan publik akan terpenuhinya pelayanan publik dengan cepat menjadi inspirasi bagi munculnya populisme. Meskipun pada praktiknya populisme ini juga cenderung mengabaikan sistem birokrasi yang ada. Kasus Jakarta (Bab 3) dan Surabaya (Bab 4) menunjukkan bagaimana kepala daerah menggunakan populisme untuk membuka akses pelayanan publik seluas mungkin, meskipun hal itu dilakukan dengan 'meninggalkan' birokrasi. Dalam kacamata populisme, birokrasi pemerintahan seolah–olah menjadi musuh yang menghambat inovasi dalam penyediaan pelayanan publik, dan alih–alih diperbaiki cara kerjanya, birokrasi justru diabaikan dalam terobosan–terobosan yang dilakukan para kepala daerah. Ketika populisme hanya sebatas sebagai strategi meraih dukungan, maka elit politik tidak terdorong untuk melakukan pembenahan sistemik karena justru kelemahan sistem inilah yang menjadi basis untuk membentuk citra populisnya.

Meskipun demikian, harapan publik akan kehadiran negara yang mampu memenuhi kebutuhan–kebutuhan masyarakat masih sangat tinggi. Harapan ini antara lain disuarakan oleh masyarakat yang berada di daerah–daerah pascakonflik, seperti

Poso (Bab 5) dan Aceh Selatan (Bab 6). Kesejahteraan bagi masyarakat di daerah pascakonflik tidak hanya berkaitan dengan pemenuhan pelayanan dasar, tetapi juga jaminan keamanan yang selama ini hilang ketika konflik terjadi. Pemenuhan kebutuhan–kebutuhan publik menjadi bagian dari pelembagaan demokrasi karena pemenuhan kebutuhan ini menjadi ukuran kemampuan pemerintah untuk memulihkan kepercayaan publik. Penyelesaian konflik pada kenyataannya tidak berhenti hingga tercapainya kesepakatan di antara pihak–pihak yang berkonflik, ataupun hingga terpilihnya pemimpin politik melalui mekanisme demokrasi. Konflik masih mungkin muncul ketika pemerintahan yang terbentuk melalui mekanisme demokrasi tidak berhasil memenuhi kebutuhan publik dengan efektif. Bahkan dalam kasus Poso, ancaman konflik justru menjadi alat tawar–menawar politik untuk memberikan konsesi bagi para aktor mantan kombatan, antara lain dalam bentuk pemberian proyek–proyek pembangunan ataupun alokasi dana bantuan yang bersumber dari anggaran publik. Kesejahteraan bagi daerah–daerah pasca–konflik ternyata juga berkaitan dengan bagaimana distribusi kekuasaan dilakukan sebagai bagian dari pengelolaan konflik, untuk meredakan tuntutan para aktor mantan kombatan. Perspektif kesejahteraan yang elitis ini sangat berbeda dengan perspektif kesejahteraan dari kalangan masyarakat yang justru menginginkan agar perbaikan taraf hidup segera bisa terwujud. Ketika perbedaan makna ini terjadi, pilihan atas demokrasi sebagai solusi untuk mewujudkan kesejahteraan justru dipertanyakan. Seperti juga di daerah–daerah lain yang bukan daerah pasca–konflik, kesejahteraan adalah soal akses untuk memperoleh sumber–sumber daya. Perbedaannya adalah di daerah pasca–konflik, pertarungan untuk memperoleh akses ini berkelindan dengan strategi politik untuk menciptakan

ketakutan bahwa konflik akan muncul kembali sewaktu–waktu. Dengan memainkan strategi ini, elit–elit politik 'membajak' arah perkembangan demokrasi untuk menguatkan pola patronase dalam distribusi kesejahteraan.

Politik Identitas: Strategi Eksklusi dan Inklusi Kepentingan

Di sisi lain, politik identitas juga masih menjadi fenomena yang mewarnai praktik relasi kekuasaan di beberapa daerah. Politisasi identitas menjadi bagian dari strategi untuk memperebutkan akses atas sumber daya, yang antara lain digunakan untuk melakukan eksklusi atau sebaliknya inklusi terhadap aktor–aktor politik yang menjadi pesaing. Di daerah–daerah pasca–konflik, identitas menjadi alat tawar–menawar politik yang dipakai para mantan kombatan untuk memperoleh akses terhadap program–program pembangunan formal. Politisasi identitas ini sesungguhnya menunjukkan bahwa identitas merupakan basis potensial untuk memunculkan aktor–aktor alternatif yang dapat menjadi penyeimbang dalam konstelasi kekuasaan. Tetapi potensi ini belum dimanfaatkan dengan baik untuk membentuk *demos* bahkan publik. Hal yang sering terjadi justru ikatan–ikatan primordial dipakai sebagai strategi untuk melakukan eksklusi sehingga pemilahan sosial tetap berlangsung dan menghambat terbentuknya identitas baru sebagai publik.

Di Belu (Bab 7), kemunculan para politisi dari latar belakang etnis Tionghoa menjadi fenomena politik yang menarik ketika dianalisis dalam kaitannya dengan penguasaan atas sumber–sumber ekonomi sebagai basis untuk membawa para aktor tersebut masuk ke dalam ranah politik. Demokrasi memang memberi ruang yang sangat luas bagi masuknya aktor–aktor

politik dari beragam latar belakang sebagai perwujudan dari semangat multikulturalisme. Akan tetapi strategi yang dipakai oleh para aktor untuk masuk ke ruang politik ternyata tidak selalu mencerminkan bekerjanya multikulturalisme, dalam arti adanya pengakuan akan kesetaraan warga terlepas dari faktor–faktor pembeda yang ada pada dirinya. Dinamika politik Belu menunjukkan legitimasi kekuasaan yang diperoleh para aktor dari etnis Tionghoa bersumber dari politik patronase dan relasi klientelistik dengan para *voters* guna meraih dukungan politik. Hal ini berarti bahwa penguasaan akan sumber–sumber daya ekonomi masih menjadi penentu siapa yang dapat masuk ke dalam ruang politik. Identitas etnis hanyalah simbol untuk mengeksklusi atau sebaliknya menginklusi aktor–aktor tersebut.

Ternate (Bab 8) juga mengisahkan bagaimana identitas etnis dijadikan alat untuk memenangkan kompetisi politik formal. Tidak dapat dipungkiri bahwa praktik demokrasi elektoral menghadapi tantangan yang berat berhadapan dengan politisasi etnis yang seringkali berlanjut pada praktik–praktik primordialisme dan patronase. Relasi kekuasaan informal menjadi mesin politik yang menggerakan institusi–institusi politik formal.

Politisasi identitas yang menggunakan basis agama juga masih terjadi di Indonesia. Seperti juga etnisitas yang dipakai sebagai alat untuk melakukan pemilahan dalam akses partisipasi, agama juga diperlakukan sama. Kasus Banda Aceh (Bab 9) menyuguhkan kisah tentang sepak terjang aktor alternatif dalam memperjuangkan inklusivitas warga. Negara masih dipandang penting sebagai institusi yang dapat memberikan kesetaraan ini karena negara memiliki fungsi regulasi untuk membuat aturan–aturan yang menjamin pemenuhan prinsip kesetaraan tersebut. Permasalahan muncul ketika negara justru membuat aturan–aturan yang berpihak

pada mayoritas dan sebaliknya meminggirkan minoritas. Hal inilah yang kemudian mendorong organisasi masyarakat sipil untuk melakukan perlawanan agar regulasi–regulasi yang diskriminatif dapat diubah. Kendati telah mencoba berkolaborasi dengan organisasi–organisasi masyarakat sipil lainnya dan masyarakat minoritas tetapi upaya perlawanan ini belum berhasil mencapai tujuan karena isu kesetaraan masih dipandang sebagai isu yang elitis oleh warga lainnya yang merasa bahwa isu ini tidak secara langsung terkait dengan kebutuhan dirinya. Perlawanan yang dilakukan organisasi–organisasi masyarakat sipil juga menunjukkan polarisasi kekuasaan yang muncul akibat politisasi agama, sehingga kendati memiliki agama yang sama tetapi stigmatisasi yang dilekatkan atas organisasi masyarakat sipil yang kritis menjadikan para aktor ini tidak populer di mata mayoritas warga.

Praktik kekerasan agama yang dilakukan oleh negara juga terjadi di Bekasi (Bab 10) dan Sidoarjo (Bab 11). Instrumen kekuasaan yang dipakai pun hampir sama dengan kasus di Banda Aceh, yakni melalui regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah. Alih–alih menjadi instrumen untuk mendistribusikan kesejahteraan, regulasi dipakai untuk menjustifikasi kewenangan negara yang mengeksklusi kelompok–kelompok tertentu. Seperti juga di Banda Aceh, praktik kekerasan agama yang dilakukan oleh negara tidak banyak mendapat tanggapan dari publik. Para elit politik pun enggan mengangkat isu ini karena dianggap sensitif, bukan karena dapat memicu konflik sosial tetapi karena tidak berdampak positif bagi karir politiknya.

Identitas merupakan komponen penting dalam pembentukan *demos*, khususnya yang terkait dengan pengakuan akan keberagaman jatidiri. Praktik kekerasan negara yang dikemas di balik regulasi normatif telah meminggirkan akses

publik untuk memenuhi kebutuhan–kebutuhan immaterilnya, yang sesungguhnya jauh lebih substantif karena menyangkut pengakuan akan jatidirinya.

Praktik kekerasan negara dalam kemasan regulasi–regulasi diskriminatif sering lahir dari pandangan yang negatif tentang konsep pluralisme. Pluralisme dianggap sebagai bahaya untuk kesatuan sosial. Alasannya, keanekaragaman pada pelbagai bidang (ideologi, politik, budaya, dll.) menghancurkan kohesi sosial. Pluralisme ditafsir sebagai gejala lemahnya norma sosial atau ungkapan hilangnya norma kolektif. Pluralisme merupakan gejala raibnya solidaritas sosial masyarakat kompleks.

Sesungguhnya pluralisme memiliki makna positif dan merupakan realitas sosial yang harus diterima oleh setiap masyarakat demokratis yang dibangun atas pilar–pilar kesetaraan, kebebasan dan solidaritas. Seorang pemikir sosial, Isaiah Berlin, sekurang–kurangnya memberikan dua makna positif atas konsep pluralisme (Berlin, 1988: 11). Pertama, pluralisme digunakan dalam perspektif netral untuk menggambarkan kondisi masyarakat yang ber–*bhinneka* dan terdiferensiasi. Di dalam masyarakat demokratis kebebasan berpikir dan berpendapat dijunjung tinggi. Setiap warga bebas memilih dan menentukan pandangan hidup, pekerjaan atau pandangan politik sesuai seleranya. Dalam konteks ini pluralisme sebagai deskripsi keberagaman sosial yang faktual merupakan esensi sebuah masyarakat demokratis. Kedua, pluralisme dipandang sebagai sebuah nilai positif. Di sini pluralisme tidak diartikan secara deskriptif sebagai gambaran masyarakat heterogen tetapi dari sudut pandang normatif diinterpretasi sebagai basis nilai sebuah kehidupan bersama. Justru karena setiap orang boleh bebas berpikir, bertindak dan percaya, maka bisa muncul apa yang dinamakan sebuah masyarakat liberal di mana manusia dapat

hidup berdampingan secara damai. Pluralisme di sini memastikan ikatan sosial dan ditafsir sebagai garansi kohesi sosial.

Lebih jauh, Berlin (1988: 11) menjelaskan relasi antara pluralisme dan proses pembentukan identitas kolektif. Ia berpandangan bahwa setiap masyarakat demokratis dibangun atas dasar nilai kebebasan dan kesetaraan yang bersifat universal. Akan tetapi kedua nilai dasar ini sering tidak berjalan harmonis dan bahkan dalam masyarakat plural berseberangan satu sama lain. Jika terdapat tendensi harmonisasi nilai−nilai tersebut secara absolut, maka masyarakat tersebut sudah berada di ambang bahaya totalitarianisme (Berlin, 1988: 16). Karena itu setiap masyarakat demokratis moderen niscaya sangat bergantung pada diskursus−diskursus publik tentang penerapan nilai−nilai tersebut dalam persoalan−persoalan sosial politik yang konkret. Diskursus tentang aplikasi nilai−nilai kolektif tersebut dalam situasi konkret dapat menciptakan kohesi sosial dan jatidiri kolektif. Identitas kolektif yang diskursif mampu mengatasi keterbatasan identitas primordial dan menjadi dasar formasi *demos*.

Pembentukan *demos* sebagai prasyarat bagi pelembagaan demokrasi menghendaki adanya transformasi identitas dari *ethnos* menjadi *demos*, dari yang berbasis etnis menjadi warga. Akan tetapi transformasi ini akan sulit dilakukan ketika etnis, agama atau identitas primordial lainnya masih dipertahankan sebagai bagian dari alat dan strategi politik untuk mengeksklusi individu atau kelompok−kelompok tertentu.

Aksi dan Deliberasi: Strategi Aktor Alternatif Merebut Kontrol atas Kesejahteraan

Buku ini memahami pengelolaan akses kesejahteraan sebagai proses politik yang ditentukan oleh konstruksi relasi kekuasaan.

Karena itu, pengelolaan kesejahteraan juga harus dilihat dari perspektif publik sebagai pihak yang harus berperan aktif dalam mengontrol pengelolaan kesejahteraan tersebut. Ketika elit menggunakan populisme, patronase dan primordialisme sebagai strategi untuk menentukan siapa yang berhak mengakses sumber–sumber daya, yang terutama dituntut dari publik adalah kapasitas representasi dan kontrol untuk menyeimbangkan relasi kekuasaan.

Temuan survei perkembangan demokrasi putaran pertama (2003), kedua (2007) dan ketiga (2013) menunjukkan arah pesimis ketika membahas kedua kapasitas tersebut. Bukan berarti bahwa institusi masyarakat sipil gagal melaksanakan fungsi representasi dan kontrol tetapi karena keduanya tidak dilaksanakan secara sistemik dan lintas sektoral sehingga tidak berdampak signifikan terhadap perubahan kebijakan. Aktor–aktor alternatif lebih banyak menggunakan isu pelayanan publik sebagai wacana. Tetapi kapasitas aktor–aktor alternatif untuk mengubah wacana ini menjadi agenda kebijakan sangat bervariasi, tergantung pada keluasan jejaring yang dimiliki para aktor alternatif ini. Partisipasi publik untuk mengontrol pelayanan publik belum memadai karena publik belum mengetahui saluran–saluran apa saja yang dapat dipakai untuk menyampaikan aspirasinya. Ini berkorelasi dengan masih lemahnya fungsi lembaga–lembaga representasi publik, yang di sisi lain makin menguatkan saluran–saluran personal sebagai alternatif penyelesaian masalah.

Ketika partisipasi warga lemah, lembaga independen menjadi arena aktor–aktor pro–demokrasi untuk meningkatkan popularitas kontrol publik. Sayangnya hal itu tidak cukup tanpa diiringi oleh kemampuan aktor tersebut untuk meningkatkan kapasitasnya agar menjadi pemimipin yang otoritatif dan legitim

terhadap isu–isu yang dibangun. Upaya ini tentunya tidak mudah. Karena itu diperlukan berbagai strategi agar langkah–langkah yang dilakukan akor ini untuk merebut ruang publik benar–benar dapat dimaksimalkan untuk membangun kesadaran warga dalam partisipasi.

Keberhasilan aktor–aktor alternatif untuk memperjuangkan isu publik ditemukan di Kota Ambon (Bab 12). Sebagai daerah yang pernah mengalami konflik sosial yang dipicu SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar–golongan), keamanan menjadi isu yang dipandang penting oleh publik. Ketika aktor–aktor dominan cenderung mengabaikan isu ini, aktor–aktor alternatif yang dimotori oleh tokoh–tokoh agama dan media lokal justru lebih aktif berperan membangun kesadaran di kalangan masyarakat akan pentingnya memelihara situasi keamanan yang kondusif dan mencegah timbulnya kembali konflik akibat provokasi SARA. Ambon menjadi kasus yang menarik untuk memperlihatkan bagaimana para aktor bertukar peran dalam mengelola isu keamanan. Isu yang seharusnya menjadi ranah kewenangan negara ini justru lebih banyak dipromosikan oleh aktor–aktor non negara yang saling bersinergi untuk menjadikan keamanan sebagai isu publik. Ini adalah contoh di mana fungsi representasi dan kontrol publik bekerja dalam mengadvokasi isu publik.

Dalam kasus Banjarmasin (Bab 13), aktor–aktor alternatif yang tergabung dalam lembaga Ombudsman, yakni lembaga pemantau pelayanan publik, menggunakan modal sosial dan budaya untuk menjalankan fungsi representasi dan kontrol publik. Aktor alternatif ini tidak memiliki dan menggunakan modal utama seperti ekonomi dan koersif sebagaimana yang dilakukan oleh aktor dominan untuk menjadikan dirinya menjadi pemimpin yang popular. Jaringan lokal yang dibangun lintas sektor hingga

ke tingkat nasional yang dibangun dengan melibatkan semua keragaman identitas yang ada di kota tersebut merupakan modal utama yang dimanfaatkan aktor tersebut, di samping modal pengetahuan tentang berbagai instrumen demokrasi merupakan kekuatan yang dimaksimalkan aktor alternatif ini agar ia menjadi pemimpin yang otoritatif dan legitim untuk mempengaruhi wacana publik di kota tersebut.

Penciptaan wacana sebagai alat perjuangan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat akan hal–hal yang menjadi persoalan publik juga ditemukan di Kupang (Bab 14). Persoalan atau isu publik yang kemudian menjadi kebijakan publik pada gilirannya ditindaklanjuti dengan pelayanan publik. Sementara pelayanan publik itu sendiri dalam praktiknya dilakukan dengan disertai pengawasan, evaluasi, dan perbaikan–perbaikan ke depannya. Suatu pelayanan publik tidak bersifat statis tetapi dinamis dan terbuka untuk diagendakan kembali sebagai persoalan publik agar mendapatkan perbaikan–perbaikan substansial maupun prosedural berdasarkan hasil pengawasan, evaluasi, perkembangan, dan kritik dari berbagai aktor dalam masyarakat. Wacana publik, persoalan publik, ruang publik, kebijakan publik, dan pelayanan publik merupakan suatu siklus dari rangkaian kepublikan yang komplementer dan tidak terpisahkan. Warga tidak bisa selalu menyerahkan pengelolaan dan penyelesaian persoalan–persoalan publik kepada negara. Untuk mengubah persoalan bersama menjadi persoalan publik tidak hanya tergantung pada inisiatif negara tetapi terbuka bagi seluruh lapisan warga negara dan menjadikannya sebagai diskursus. Ketika ruang–ruang diskursus ini tidak muncul sebagai akibat dari tidak berfungsinya representasi, maka sesungguhnya kapasitas publik untuk menyurakan persoalan–persoalannya dan

mengontrol penanganan persoalan tersebut belum terbentuk. Kupang menyajikan ilustrasi yang menarik tentang bagaimana persoalan kesehatan yang secara lumrah dianggap penting, ternyata tetap buruk kualitasnya karena rendahnya pemahaman mengenai persoalan publik dan kecenderungan masyarakat untuk menyerahkan penyelesaian masalah–masalah publik pada negara.

Di Lampung Selatan (Bab 15), aktor–aktor alternatif melakukan perlawanan terhadap regulasi yang dinilai tidak sesuai dengan kepentingan publik. Tetapi perlawanan ini kemudian berujung pada terbelahnya masyarakat karena aktor–aktor alternatif yang menggagas perlawanan ini kurang berhasil membingkai alasan penolakan menjadi isu publik yang dinilai penting oleh semua lapisan masyarakat.

Sejalan dengan Lampung Selatan, kehadiran aktor–aktor alternatif yang dinamis di Yogyakarta (Bab 16) juga tidak dapat secara efektif melakukan fungsi representasi dan kontrol karena terbentur pada pola kekuasaan yang aristokratik. Kendati institusi–institusi masyarakat sipil dinilai membaik kualitasnya tetapi tatakelola pemerintahan tidak mengalami perbaikan berarti. Hal ini berarti bahwa kehadiran aktor–aktor alternatif sebagai penyeimbang kekuasaan tidak serta merta akan mengubah relasi kekuasaan kalau tidak diimbangi dengan kapasitas representasi dan kontrol terhadap pengelolaan urusan publik. Partisipasi yang meluas sebagai sisi positif dari liberalisasi hanya akan sekedar menjadi simbol ketika aktor–aktor alternatif gagal mewacanakan kepentingan–kepentingan publik secara kritis sebagai bahan agenda kebijakan.

Antologi kasus–kasus politisasi demokrasi di tingkat lokal ini ditutup dengan refleksi terhadap situasi dan pengalaman para aktor pro–demokrasi di lapangan (Bab 17), sebagai bahan

untuk menyusun rancangan aksi politik bagi pembangunan demokrasi selanjutnya, terutama menyangkut perbaikan kualitas representasi dan partisipasi publik. Belajar dari pengalaman di berbagai daerah, kita memperoleh pengetahuan baru bahwa demokrasi adalah 'proses menjadi' yang berlangsung secara dinamis, sehingga sesungguhnya ada peluang yang terbuka luas bagi perkembangan demokrasi.

Demokrasi dapat dibayangkan sebagai sebuah keadaan yang memungkinkan setiap warga negara bukan saja memiliki hak untuk melakukan kontrol terhadap urusan–urusan yang disepakati sebagai urusan bersama, tetapi sekaligus mampu mengaktualisasikan kapasitas politiknya dalam menggunakan hak–haknya dengan cara–cara yang disepakati bersama. Di samping itu, demokrasi juga berkaitan dengan siapa yang merumuskan urusan publik, apa yang dimaksud dengan kontrol popular, serta siapa saja dan bagaimana kontrol popular dijalankan. Karena itu, agenda strategis bagi keberlanjutan perkembangan demokrasi adalah meningkatkan kapasitas politik aktor–aktor pro–demokrasi untuk menjalankan strategi–strategi yang mereka susun sendiri berdasarkan masalah dan pilihan–pilihan yang tersedia untuk mengatasi masalah itu.

Peluang dan Tantangan

Catatan perjalanan demokrasi yang terangkum dalam kasus–kasus di berbagai daerah di atas menunjukkan bahwa demokrasi telah menunjukkan perkembangan positif meskipun masih ada harapan publik yang harus segera dijawab, yakni apakah demokrasi dapat membawa kesejahteraan dan bagaimana caranya agar demokrasi dapat menyejahterakan. Kasus–kasus dari berbagai daerah menunjukkan bahwa hasrat akan kesejahteraan

telah menjadi keinginan bersama, baik dari kalangan elit maupun massa. Meskipun cara untuk mencapai kesejahteraan itu ternyata tidak selalu mengarah pada praktik kekuasaan yang demokratis. Karena itu, pembelajaran yang perlu diperhatikan dari pengalaman demokrasi di daerah–daerah tersebut adalah bagaimana mewujudkan kontrol popular atas kesejahteraan. Ada sejumlah tantangan yang dihadapi untuk mewujudkan hal tersebut:

Tantangan yang pertama adalah menguatnya politik figur dan populisme. Masyarakat masih sangat merindukan kehadiran negara yang kuat, yang mampu memenuhi kebutuhan publik. Tetapi, kelambanan dalam reformasi birokrasi dan tatakelola pemerintahan menjadikan negara gagal merespon tuntutan publik dengan cepat. Akibatnya, kehadiran aktor–aktor politik yang mampu menawarkan solusi bagi kebutuhan ini dianggap sebagai pembaharuan dalam demokrasi. Padahal menguatnya politik figur dan populisme yang tidak diimbangi dengan pembenahan terhadap sistem pemerintahan sesungguhnya merupakan ancaman terhadap pelembagaan demokrasi sebagai aturan main yang memerlukan konsensus bersama. Sosok para aktor populis memang terkesan berpihak kepada rakyat, tetapi tidak jarang keberpihakan ini ditebus dengan melemahnya legitimasi institusi formal kenegaraan. Para aktor populis ini bukan saja menjadi sumber harapan rakyat, tetapi sekaligus mengambil alih peran dan fungsi partai untuk mendesakkan kebijakan–kebijakan politik, yaitu dengan mengambil kebijakan secara langsung dalam posisinya, seringkali dengan tanpa melibatkan seluruh pihak yang terkait.

Tantangan yang kedua adalah sikap masyarakat yang cenderung pragmatis, mereduksi makna kesejahteraan sekedar pemenuhan pelayanan publik secara mudah dan gratis. Hal ini membuat perubahan sistemik terhadap tatakelola pemerintahan

tidak menjadi isu penting dalam pelembagaan demokrasi. Sikap pragmatis ini menjadikan penyediaan pelayanan publik sekedar persoalan manajerial, bukan politik. Padahal pelayanan publik merupakan hak konstitusional warga negara yang penyediaannya mutlak harus melibatkan publik. Sayangnya pelibatan publik secara substantif masih terbatas, misalnya ketika merumuskan kebijakan dan regulasi terkait penyediaan pelayanan maupun pada tahapan pemantauan terhadap kinerja pemerintah dalam pelayanan publik. Dalam konteks ini, kendati inovasi pelayanan yang pro–publik telah banyak dilahirkan oleh para aktor populis tetapi inovasi–inovasi ini masih menempatkan masyarakat sebagai objek bukan sebagai publik yang mampu merumuskan kebutuhan–kebutuhannya ke dalam kebijakan. Ketidaktahuan masyarakat akan hak–haknya ini menyebabkan penyediaan pelayanan publik rentan dengan penyimpangan–penyimpangan, terutama dalam hal sistem penganggaran dan pemenuhan standar mutu pelayanan.

Program–program populis yang mengabaikan kesiapan birokrasi tidak hanya berisiko pada keberlanjutannya tetapi juga terhadap kepatuhan program–program tersebut kepada regulasi yang berlaku. Ada kecenderungan untuk mengabaikan sistem yang berlaku jika sistem tersebut dianggap menghambat pelaksanaan program–program populis. Alih–alih mengubah sistem tersebut, pengabaian ini seolah–olah membenarkan pelanggaran atas nama pemenuhan kebutuhan publik. Politik berbasis figur akan menjadi tantangan bagi demokratisasi ketika aktor berimprovisasi melampaui kesisteman politik. Alih–alih menciptakan sistem baru yang lebih demokratis, improvisasi ini juga bisa berujung pada delegitimasi aturan main, seperti tampak dalam kasus Surabaya. Dalam jangka panjang, praktik–praktik

semacam ini merupakan tantangan bagi pelembagaan demokrasi, khususnya yang menyangkut pembentukan kepatuhan publik terhadap aturan main yang disepakati bersama.

Tantangan yang ketiga adalah masih lemahnya institusi–institusi representasi yang menyebabkan perubahan dalam pola relasi kekuasaan tidak terjadi kendati ruang partisipasi publik makin terbuka. Saluran–saluran informal dan personal yang diwariskan dari relasi patronase masih menjadi pilihan efektif untuk menyelesaikan masalah–masalah publik ketimbang saluran–saluran formal yang terbentuk melalui mekanisme demokrasi. Ini menunjukkan kegagalan demokrasi prosedural ketika dihadapkan dengan keberfungsiannya dalam kehidupan publik sehari–hari. Melemahnya institusi–institusi representasi juga menjadi alasan bagi para aktor populis untuk memilih langsung berhubungan dengan konstituen dan masyarakat umum. Masyarakat menjadi basis dukungan bagi aktor populis untuk menguatkan legitimasi politik, termasuk ketika berhadapan dengan lembaga–lembaga politik formal, seperti DPRD dan partai politik. Dalam konteks ini, politik elit yang menyaru dalam bentuk populisme telah menjadikan masyarakat sebagai objek politik untuk melawan legitimasi formal dari institusi–institusi representasi politik.

Tantangan keempat adalah depolitisasi warga. Keberadaan lembaga–lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi–organisasi sosial masyarakat mengalami peningkatan pesat pasca–transisi demokrasi. Akan tetapi maraknya wadah partisipasi publik ini belum secara efektif membentuk *demos* atau warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya. Ketika negara (birokrasi pemerintah) berfokus pada rutinitas penyelenggaraan pemerintahan, para aktor populis sibuk

memikirkan jalan pintas menuju kesejahteraan dan popularitas di mata masyarakat, organisasi–organisasi sosial masyarakat yang kebanyakan merupakan aktor alternatif seolah bergerak masing–masing. Tanpa kemampuan melakukan kontrol terhadap pengelolaan urusan publik, maka relasi kekuasaan antara negara dan masyarakat tidak mengalami perubahan kendati sarana partisipasi dan berbagai organisasi sosial terus bertambah. Ketika warga negara mereduksi negara menjadi institusi pelayanan publik, maka ini menjadi lahan subur bagi tumbuhnya budaya politik patronase dan klientelisme. Program–program populistik bisa saja ditawarkan dan biasanya selalu diikuti dengan harapan akan mendapat dukungan politis pada saat pemilihan. Relasi antara negara dan warga negara yang ditampilkan para aktor politik tidak berpijak pada paradigma hak tetapi paradigma balas budi dan terima kasih.

Politisasi isu–isu kesejahteraan juga tidak dapat dilepaskan dari kapasitas aktor–aktor pro–demokrasi untuk mengusung agenda bersama. Dengan mengangkat isu kesejahteraan, aktor–aktor pro–demokrasi dapat membentuk Blok Politik Kesejahteraan sebagai wadah kesatuan aksi dalam menjalin hubungan dengan aktor–aktor dominan maupun alternatif yang bergerak di isu yang sama. Figur elit yang kuat tetap diperlukan dalam hal kapasitas kepemimpinannya, yakni untuk mengelola kewenangan dengan menggunakan pendekatan sentralisasi maupun desentralisasi. Aktor–aktor dominan yang menduduki jabatan sebagai kepala daerah perlu menetapkan arahan strategis dan mendistribusikan kekuasaan untuk mendukung bekerjanya desentralisasi dan kemandirian organisasi. Hal ini juga dengan tetap membuka ruang bagi koordinasi, monitoring dan pembaharuan–pembaharuan dalam kerangka kerja secara

berkesinambungan. Kapasitas ini akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan. Tujuan dari partisipasi publik ini adalah untuk mengembangkan kapasitas dari kelompok–kelompok non–elit dan individual untuk membangun aliansi lintas–sektoral, aktif terlibat dalam proses politik, dan mempengaruhi perubahan dalam kebijakan publik. Sayangnya sumber–sumber daya dan peluang bagi partisipasi tidak terbagi sama bagi semua kelompok masyarakat dan umumnya dipakai untuk memobilisasi pendukung–pendukung dan sumber–sumber kekuasaan baru berdasarkan kriteria yang dianggap adil bagi seluruh lapisan warga.

Mendemokratisasikan kesejahteraan perlu diimbangi dengan tersedianya saluran–saluran untuk menghubungkan secara langsung pemerintah dengan isu–isu publik, pemerintah dengan warga dan antarwarga. Proses pembuatan kebijakan secara deliberatif dalam isu–isu kebijakan strategis merupakan komponen penting untuk mengefektifkan bekerjanya saluran–saluran penghubung tersebut. Tatakelola pemerintahan yang bercorak birokratis cenderung lamban dalam merespon isu–isu strategis yang berkembang di masyarakat. Karena itu, untuk memperbaiki kinerja pemerintah perlu ada upaya untuk membangun institusi–institusi yang secara langsung menghubungkan pelayanan publik dengan berbagai aktor alternatif di luar pemerintahan yang memiliki informasi, perspektif yang berbeda dan pengalaman dalam pengelolaan sumber daya. Dengan tatakelola pemerintahan yang lebih partisipatif, perumusan dan implementasi kebijakan dipahami sebagai proses dinamis yang berlangsung secara deliberatif antara aktor–aktor dominan dan alternatif. Proses deliberasi ini memberikan peluang bagi para aktor yang terlibat untuk menerapkan pengalaman–pengalaman

praktis maupun pengetahuan yang dimilikinya untuk saling mendukung, sehingga ada pembagian peran yang sinergis.

Tatakelola pemerintahan yang lebih partisipatif akan meningkatkan efektivitas, kreativitas, dan kompetensi dari sistem pengelolaan urusan publik. Hal ini penting untuk menjamin respon yang lebih besar terhadap tuntutan warga akan distribusi akses dan sumber daya yang lebih egaliter, sekaligus meningkatkan kapasitas pemerintah untuk melakukan hal–hal yang dapat menjamin kesinambungan pembaharuan pro–publik tersebut. Harapan publik akan hadirnya negara atau pemerintah dalam menjamin kesetaraan akses terhadap kesejahteraan masih cukup besar. Ini berarti bahwa negara perlu merespon harapan tersebut dengan melakukan sejumlah perubahan dalam tatakelola pemerintahan, antara lain dengan membuka akses bagi publik untuk memantau aktivitas–aktivitas pemerintah; memperluas jangkauan, kompetensi, dan komitmen politik untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik; melibatkan lebih banyak aktor yang memiliki pengalaman dan pengetahuan untuk berpartisipasi dalam perumusan dan implementasi kebijakan; serta meningkatkan keterbukaan dan akuntabilitas dari birokrasi pemerintahan, termasuk mengatasi kemacetan–kemacetan dalam tubuh birokrasi itu sendiri.

Gagasan Blok Politik Kesejahteraan dan strategi kolaboratif antara aktor dominan dan alternatif menjadi pilihan untuk mengatasi jebakan populisme dan melemahnya representasi politik. Kolaborasi ini diharapkan dapat menghasilkan regulasi–regulasi baru yang berorientasi kesejahteraan sekaligus dapat memperbaiki kinerja institusi representasi politik, sehingga kontrol popular atas pengelolaan urusan publik benar–benar dapat diwujudkan. ■

Referensi

Beetham, David. 1999. Democracy and Human Rights. Oxford: Polity Press.

Berlin, Isaiah. 1988. "On the Pursuit of the Ideal" dalam The New York Review of Books 35, hal. 11-18.

Harriss, John, et.al. 2005. "Introduction: The New Local Politics of Democratisation" dalam John Harriss, Kristian Stokke, Olle Törnquist (eds.). Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation. New York: Palgrave Macmillan.

Held, David. 2006. Models of Democracy. Stanford: Stanford University Press.

PWD UGM. 2013. "Panduan Substansi: Survey terhadap Pakar tentang Demokrasi di Indonesia". Materi Pelatihan Tim Peneliti Lapangan Survei PWD. Tidak diterbitkan.

_____. 2014. "Demokrasi di Indonesia: antara Patronase dan Populisme". Ringkasan Eksekutif Power, Welfare, and Democracy Project. Tidak diterbitkan.

Schumpeter, Joseph A. 1976. Capitalism, Socialism and Democracy. London: Routledge.

Sen, Amartya. 1999. Development as Freedom. New York: Random House, Inc.

Törnquist, Olle. 2009. "Kemandegan Demokrasi Indonesia: Pengantar dan Executive Briefing Kemajuan, Kemunduran, dan Pilihan-pilihan 2003-2007". Dalam Willy Purna Samadhi dan Nicolaas Warouw (eds.). Demokrasi di Atas Pasir: Kemajuan dan Kemunduran Demokratisasi di Indonesia. Yogyakarta: PCD Press dan DEMOS.

BAGIAN KEDUA

NEGARA KESEJAHTERAAN DAN POLITIK FIGUR

PENGANTAR EDITOR

Kesejahteraan tampaknya masih menjadi harapan besar yang dibebankan masyarakat kepada negara. Selain menjadi penyedia berbagai jenis pelayanan dasar, negara juga menjadi institusi yang diandalkan masyarakat untuk menjamin agar ada akses yang setara bagi setiap lapisan masyarakat untuk memperoleh kesejahteraan. Hal ini tergambar dari konsepsi tentang negara kesejahteraan, di mana negara kesejahteraan mencakup baik bentuk organisasi maupun substansi dari penyediaan kesejahteraan (Esping–Andersen, 1990). Artinya, kesejahteraan adalah hasil dari bekerjanya sistem distribusi kesejahteraan, yang ditopang oleh regulasi yang jelas tentang siapa, bagaimana, dan apa yang didistribusikan. Dalam konsepsi tersebut, negara menjadi aktor utama yang menjamin bekerjanya sistem distribusi kesejahteraan, melalui berbagai regulasi yang dibuatnya.

Akan tetapi, bekerjanya negara juga tidak dapat dilepaskan dari konstruksi politik yang menentukan bagaimana pilihan–pilihan mode pengelolaan sumber daya dilakukan, siapa yang menjadi sasaran, dan saluran–saluran apa yang dipakai untuk mendistribusikan kesejahteraan. Persoalan ini bukan semata urusan normatif–regulatif maupun manajerial, tetapi juga melibatkan relasi kekuasaan, sehingga ketika kesejahteraan diletakan dalam kerangka demokrasi, maka menjadi penting untuk mengelola relasi kekuasaan tersebut agar kontrol popular tetap dapat bekerja.

Ketika sistem pemilihan langsung diterapkan, ada optimisme bahwa sistem ini mampu melahirkan pemimpin–pemimpin politik yang lebih berkualitas, memiliki visi kesejahteraan yang pro–publik, sekaligus mau membina kedekatan hubungan dengan masyarakat. Dalam praktiknya, sistem ini memang melahirkan banyak sosok kepala daerah yang dinilai berhasil melakukan pembaharuan dalam pemerintahan. Kepercayaan publik pada pemerintah pun mulai pulih dengan hadirnya figur–figur kepala daerah ini. Apalagi sebagian besar figur pembaharu tersebut berani melakukan terobosan–terobosan yang menarik simpati publik, sehingga legitimasi politik para figur tersebut semakin kuat.

Di sisi lain, kepercayaan publik pada institusi–institusi representasi menunjukkan kecenderungan melemah. Keberadaan partai politik, parlemen, dan birokrasi seringkali dipandang secara negatif sebagai penyebab lambannya penyediaan kebutuhan–kebutuhan publik. Pandangan negatif ini pun tidak jarang muncul dari figur kepala daerah, sehingga dalam menyusun kebijakan dan melaksanakan program–program terobosan, keberadaan institusi representatif ini diabaikan. Padahal, untuk menjamin agar pengelolaan kesejahteraan berlangsung secara berkesinambungan, diperlukan kerangka kerja yang sistemik.

Pemenuhan harapan publik akan kesejahteraan, yang secara sederhana seringkali diterjemahkan sebagai terpenuhinya kebutuhan hidup sehari–hari, menjadi motivasi politik bagi para elit untuk meraih simpati publik. Hal ini tampak dari maraknya isu kesejahteraan yang dipakai sebagai jargon atau janji kampanye oleh para elit yang bertarung dalam berbagai event politik pemilihan, seperti pemilihan legislatif, pemilihan kepala daerah, dan pemilihan presiden. Selain sebagai jargon, distribusi akses terhadap sumber–sumber daya juga dipakai sebagai strategi untuk memobilisasi dukungan, sehingga muncul strategi patronase dan populisme dalam pendistribusian kesejahteraan.

Munculnya kedua strategi tersebut dalam dinamika politik di Indonesia, atau setidaknya dalam kasus–kasus yang termuat dalam bagian buku berikut ini, menunjukkan wajah yang berbeda dari praktik negara kesejahteraan. Politik elektoral yang liberal sebagai latar dinamika demokrasi di Indonesia justru menempatkan distribusi kesejahteraan sebagai praktik politik berbasis figur. Para aktor dominan maupun alternatif menggunakan isu kesejahteraan dan praktik–praktik patronase atau populisme untuk memperoleh dukungan publik, bahkan kadangkala dengan mengabaikan mekanisme formal yang berlaku. Kecenderungan ini sejalan dengan yang diungkapkan Canovan (1999), bahwa wajah demokrasi yang redemtif dan pragmatis seringkali mendasari munculnya populisme sebagai strategi untuk memobilisasi dukungan. Patronase maupun populisme dalam kasus–kasus yang termuat pada bagian ini muncul sebagai respon ketika institusi formal tidak dengan cepat merespon kebutuhan publik. Dengan mengandalkan pendekatan–pendekatan personal, para aktor terutama yang berkedudukan sebagai kepala daerah menebus kelambanan kinerja institusi formal itu dengan secara langsung menjalin hubungan dengan masyarakat. Di sisi lain,

sikap pragmatis seringkali timbul karena begitu besarnya keinginan untuk segera memenuhi tuntutan publik, sehingga baik masyarakat maupun elit, cenderung mengabaikan institusi–institusi yang sudah ada sebelumnya.

Implikasi dari menguatnya politik figur yang tercermin dari praktik patronase dan populisme adalah praktik pengelolaan kesejahteraan yang semakin personalistik. Persoalannya, demokrasi adalah kontrol popular terhadap urusan publik dan politik berbasis persamaan hak dan warganegara (Beetham, 1999). Hal ini berarti bahwa pengelolaan kesejahteraan pun seyogianya melibatkan publik agar publik dapat mengontrolnya. Kontrol publik menjadi sulit dilakukan ketika pengelolaan kesejahteraan bekerja dalam kerangka politik yang personalistik, apalagi ketika aktor–aktor yang muncul tidak memiliki akar massa yang kuat dan membangun basis legitimasinya dengan mengandalkan uang dan otoritas individual, sehingga relasi yang terbentuk bersifat pragmatis.

Di daerah–daerah pascakonflik, pengelolaan kesejahteraan menghadapi tantangan yang lebih kompleks, karena distribusi kesejahteraan juga terkait dengan upaya konsolidasi pascakonflik. Pemerintah di daerah–daerah pascakonflik memiliki tugas berat untuk memenuhi tuntutan masyarakat akan perbaikan kesejahteraan, sekaligus juga meredam konflik yang sewaktu–waktu dapat timbul kembali. Di tengah situasi ini, pendekatan kesejahteraan yang seringkali ditawarkan sebagai solusi untuk mengatasi konflik, justru memunculkan praktik yang berbeda. Penyelesaian konflik juga tidak serta merta membawa perubahan tatakelola pemerintahan menjadi lebih demokratis karena konflik ternyata juga menjadi alat tawar–menawar politik untuk memperoleh bagian dari kesejahteraan. Para elit politik memainkan peran strategis yang menentukan apakah konflik akan berhenti ataukah sebaliknya,

melahirkan wujud–wujud baru konflik politik yang mengganggu pelembagaan demokrasi. Karena itu, tantangan yang dihadapi oleh pemerintahan demokratis di daerah–daerah pascakonflik tidak hanya mengupayakan kesejahteraan, tetapi juga merespon warisan konflik yang menjadi alat politik para elit untuk melakukan tawar–menawar demi mempertahankan akses kekuasaan.

Pola–pola patronase dan populisme sebagai strategi untuk memperoleh akses kesejahteraan menunjukkan bahwa tetap ada ketergantungan kepada aktor dominan yang berperan sebagai pengatur distribusi kesejahteraan. Akan tetapi, tuntutan publik agar pengaturan–pengaturan tersebut dilakukan dengan lebih transparan dan akuntabel membuka peluang bagi munculnya kekuatan penyeimbang yang dapat bekerja sama dengan negara dalam pengelolaan kesejahteraan. Karena itu, agar pengelolaan kesejahteraan menjadi demokratis, maka perlu ada upaya–upaya yang lebih banyak untuk membuka peluang bagi berkembangnya aksi–aksi progresif untuk mendorong lahirnya kebijakan kesejahteraan yang lebih sistemik. ■

Referensi

Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Rights*. Oxford: Polity Press.

Canovan, Margareth. 1999. "Trust the people! Populism and the two faces of democracy" dalam *Political Studies* Vol. 47 No. 1, Maret. Hal. 2-16.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

2. PATRONASE VS POPULISME: STRATEGI MENGELOLA KESEJAHTERAAN DALAM POLITIK PERKOTAAN DI BANDUNG

Caroline Paskarina

Pendahuluan

Kota umumnya identik dengan kemajuan dalam berbagai dimensi kehidupan, tapi kota juga menghadapi permasalahan–permasalahan sosial yang lebih kompleks, termasuk dalam hal akses terhadap pelayanan untuk memenuhi kesejahteraannya. Seiring dengan laju modernitas, Kota Bandung juga menghadapi permasalahan–permasalahan khas kawasan perkotaan dalam hal kualitas pelayanan publik dan menurunnya daya dukung lingkungan. Kendati masyarakat memiliki pilihan yang lebih luas dalam hal pemenuhan kebutuhan pelayanan, tapi ketersediaan akses ini tidak selalu diimbangi dengan kemampuan dari sisi pembiayaan, sehingga tidak semua lapisan masyarakat dapat menikmati kualitas pelayanan yang setara. Karena itu, dalam pandangan masyarakat umum, isu kesejahteraan senantiasa terkait erat dengan aksesibilitas pelayanan publik yang menjadi

kebutuhan hidup masyarakat sehari–hari. Persoalan aksesibilitas pelayanan publik menjadi bagian dari tatakelola pemerintahan, sehingga gambaran tentang mode penyediaan pelayanan publik menjadi cerminan dari cara pemerintah untuk memenuhi hak–hak warganya, sekaligus menunjukkan sejauhmana pemerintah hadir dalam kehidupan warga masyarakatnya.

Salah satu fungsi penting pemerintah adalah menjamin ketersediaan pelayanan publik bagi seluruh warga masyarakat. Permasalahannya, akses untuk memperoleh pelayanan ini tidak selalu merata bagi masyarakat. Dalam konteks melemahnya peran negara, persaingan di antara aktor–aktor politik seringkali berfokus pada upaya menyediakan solusi pemenuhan kebutuhan publik secepat mungkin yang dapat langsung dinikmati masyarakat. Praktik–praktik semacam ini melahirkan dua jenis relasi kekuasaan, yakni yang bercorak patronase dan yang bercorak populisme. Patronase muncul dalam relasi kekuasaan antara patron dan klien, di mana patron memberikan berbagai manfaat material dalam bentuk uang, barang, atau jasa kepada klien dan sebaliknya, klien memberikan kesetiaan dan dukungannya sebagai imbal jasa kepada patron (Aspinall, 2013). Sementara itu, populisme muncul ketika para aktor politik berupaya membangun kedekatan hubungan dengan warga masyarakat atau konstituennya melalui program–program yang berpihak pada aspirasi publik (Weyland, 2001). Kendati secara konseptual berbeda, tapi keduanya menjadi strategi yang digunakan para aktor politik untuk mendekatkan hubungan dengan masyarakat, khususnya dalam konteks politik di mana sistem distribusi kesejahteraan belum berjalan dengan baik. Kontestasi antara patronase dan populisme sebagai strategi pengelolaan kesejahteraan ini akan menjadi konteks dari politik perkotaan di Bandung.

Hasil pengolahan data survei PWD di Kota Bandung (2013) menunjukkan temuan yang menguatkan asumsi di atas. Kendati berada di perkotaan, tidak semua masyarakat mengetahui dan menyadari isu–isu publik yang berkaitan dengan kepentingannya. Institusi yang dianggap lebih banyak mengetahui dan mendiskusikan isu–isu ini justru adalah masyarakat sipil (53%), bukan partai politik (11%) ataupun pemerintah (5%). Temuan ini menunjukkan adanya persoalan representasi kepentingan publik, yang seharusnya dijalankan oleh institusi–institusi demokrasi formal, seperti partai dan pemerintah. Institusi masyarakat sipil menunjukkan kecenderungan penguatan, terutama dalam perannya untuk membangun kesadaran akan isu–isu publik. Tapi, di sisi lain, tata pemerintahan yang demokratis serta kemandirian pemerintah dalam membuat keputusan dan mengimplementasikannya dinilai cenderung melemah.

Temuan survei PWD tahun 2013 tersebut menguatkan argumen perlunya perubahan tatakelola pemerintahan yang menjadi wacana utama dalam pemilihan walikota tahun 2013. Survei ini berlangsung tepat di tengah–tengah dinamika pemilihan walikota tersebut, sehingga pemilahan antara aktor–aktor dominan dan alternatifnya juga terefleksi dalam latar belakang figur calon walikota yang turut bertarung. Selama 10 tahun masa jabatannya, kepemimpinan Walikota petahana, Dada Rosada, telah memunculkan karakter kepemimpinan kuat (*strong leadership*), di mana pengaruhnya tidak hanya mendominasi birokrasi pemerintahan, bahkan juga turut mempengaruhi lembaga legislatif dan organisasi–organisasi kemasyarakatan. Tapi, untuk membentuk karakter ini, Dada Rosada menggunakan biaya politik dan sosial yang sangat besar, yang kemudian melahirkan karakter kebijakan dan program–program bantuan

sosial yang bercorak patronase. Kendati program–program ini bertujuan meningkatkan taraf hidup publik, tapi tidak beriringan dengan nilai–nilai demokrasi lainnya, seperti transparansi dan akuntabilitas. Patronase dalam karakter kebijakan Pemerintah Kota Bandung di masa Dada Rosada menjadi paradoks dalam perjalanan demokratisasi lokal di Kota Bandung. Di satu sisi, demokrasi prosedural berjalan dengan baik, tapi di sisi lain terjadi penurunan kualitas institusi kontrol demokratis yang berdampak pada memburuknya tatakelola pemerintahan.

Kemunculan Ridwan Kamil yang didukung oleh organisasi masyarakat sipil, kelompok akademisi, dan generasi muda yang terhimpun dalam beragam kelompok relawan merupakan cerminan bergabungnya kekuatan aktor–aktor alternatif. Dengan dukungan para aktor alternatif yang bergabung dalam *think thank*–nya, Ridwan Kamil menggunakan populisme sebagai strategi untuk mewacanakan perubahan terhadap tatakelola pemerintahan dan pembangunan di Kota Bandung.

Kedua pemimpin politik tersebut menggunakan strategi patronase dan populisme untuk memperoleh dukungan masyarakat dengan memanfaatkan isu–isu yang berkaitan dengan pelayanan publik di perkotaan, seperti isu transportasi publik, ekologi, lingkungan hidup, sektor informal, sektor bisnis, gender dan anak, serta antikorupsi. Isu–isu ini tidak hanya diterjemahkan sebagai kepentingan orang banyak (publik), tapi juga menjadi materi untuk memobilisasi dukungan politik, yang dilakukan baik aktor dominan maupun alternatif dalam mempengaruhi agenda–agenda sosial, politik, dan ekonomi. Baik aktor dominan maupun aktor alternatif melakukan popularisasi isu publik, dengan menggunakan media yang berbeda. Sebagai walikota, Dada Rosada menggunakan birokrasi dan organisasi–organisasi

masyarakat untuk mempopularisasikan isu publik, sedangkan Ridwan Kamil menggunakan relawan dan media sosial untuk membangun interaksi langsung dengan warga masyarakat untuk membahas berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat. Meskipun demikian, keberadaan figur yang kuat masih berperan besar dalam transformasi isu publik ke dalam agenda kebijakan, sehingga rentan dengan menguatnya politik berbasis individu dan menyulitkan terlembaganya inovasi dan praktik–praktik baik ke dalam sistem tatakelola pemerintahan.Tulisan ini ingin mengungkapkan bagaimana patronase dan populisme dipakai sebagai strategi distribusi kesejahteraan untuk memperoleh dukungan publik, yang kemudian diakhiri dengan identifikasi agenda lanjut bagi para aktor pro–demokrasi untuk merespon kemunculan populisme.

Untuk membahas hal tersebut, penulisan akan diawali dengan pengenalan konteks politik Kota Bandung yang dilakukan melalui pemetaan aktor–aktor dominan dan alternatif, metode dan media yang dipakai oleh aktor dominan maupun aktor alternatif untuk mempopulerkan isu–isu publik, serta saluran yang dipakai oleh kedua aktor tersebut untuk mengubah isu publik menjadi agenda politik. Perbandingan strategi yang digunakan kedua aktor tersebut menjadi bahan analisis utama untuk menunjukkan dinamika praktik mobilisasi dukungan dalam politik perkotaan di Kota Bandung.

Konstelasi Politik Kota Bandung: Pemetaan Aktor–aktor Dominan dan Alternatif

Kota Bandung mengalami perkembangan yang pesat seiring dengan meluasnya pergerakan ekonomi dari Jakarta ke kota–kota satelit yang ada di sekelilingnya. Dilihat dari posisi geografisnya,

Kota Bandung berada pada lokasi yang sangat strategis bagi perekonomian nasional, karena terletak pada pertemuan poros jalan utama di Pulau Jawa, yaitu: antara barat–timur, di mana Kota Bandung menjadi poros tengah yang menghubungkan ibukota Provinsi Banten dan Jawa Tengah, serta antara utara dan selatan, di mana Kota Bandung menjadi penghubung antara ibukota negara dengan wilayah selatan serta lokasi titik temu antara daerah penghasil perkebunan, peternakan, dan perikanan.

Hal ini mendorong percepatan pertumbuhan wilayah, kependudukan, ekonomi, dan politik Kota Bandung hingga sekarang. Wilayah Kota Bandung mengalami perluasan selama 80 tahun terakhir[1]. Luas Kota Bandung pada 1 April 1906 adalah 900 ha, menjadi 2.150 ha pada 12 Oktober 1917, 3.305 ha pada tahun 1945, 8.098 ha pada tahun 1949, dan akhirnya menjadi sekitar 16.730 ha pada 22 Januari 1987. Perluasan wilayah ini juga diikuti dengan pertambahan penduduk yang tumbuh pesat melampaui perencanaan awal. Perencanaan tata kota dan perluasan wilayah kota ditetapkan untuk pertama kali pada tahun 1930 oleh E.H. Karsten, yang memproyeksikan masa 25 tahun ke depan jumlah penduduk sebesar 750.000 orang (Plan Karsten). Jumlah ini bertambah drastis ketika Rencana Induk Kota Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung disusun tahun 1985, yang memproyeksikan jumlah penduduk sebanyak 1.665.000 orang dengan luas wilayah 8.096 ha pada tahun 2005. Revisi Rencana Induk tahun 1985–2005 yang dibuat pada tahun 1992, memproyeksikan jumlah penduduk sebanyak 2.509.448 orang pada tahun 2005 dengan luas wilayah sekitar 16.730 ha. Proyeksi jumlah penduduk tahun 2005 didasarkan pada jumlah penduduk tahun 1991 sebanyak 2.096.463 orang dan laju pertambahan penduduk rata–rata di Kota Bandung.

Letak Kota Bandung yang berdekatan dengan Jakarta sebagai ibukota negara juga menambah daya tarik pendatang ke Kota Bandung, tidak hanya untuk keperluan pendidikan tapi juga industri, perdagangan, dan jasa. Posisi strategis Kota Bandung juga terlihat dalam PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), di mana Kota Bandung ditetapkan dalam sistem perkotaan nasional sebagai bagian dari Pusat Kegiatan Nasional (PKN) Kawasan Perkotaan Bandung Raya. Selain itu, Kota Bandung juga ditetapkan sebagai Kawasan Andalan Cekungan Bandung, yaitu kawasan yang memiliki nilai strategis nasional, yang pengembangan potensinya diarahkan untuk memenuhi kepentingan nasional.

Perkembangan Kota Bandung tidak dapat dilepaskan dari kedudukan strategis tersebut, termasuk dalam hal pembentukan identitas Kota Bandung sebagai Kota Jasa. Wacana mengenai hal ini sudah dimulai pada akhir tahun 1990–an yang mengemuka dalam diskusi–diskusi yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Dari diskusi–diskusi ini, Pemerintah Kota Bandung kemudian menerjemahkan visi kota jasa ke dalam kebijakan pembangunan yang memprioritaskan pertumbuhan kawasan jasa dan perdagangan sebagai pilar utama yang menggerakan aktivitas sosial dan ekonomi di Kota Bandung. Konsep kota jasa kemudian dikembangkan menjadi kota kreatif sejak tahun 2008, seiring dengan berkembangnya wacana kota kreatif sebagai alternatif dalam merespon krisis ekonomi global. Berbeda dengan konsep kota jasa yang dikembangkan dengan pendekatan *state–centered* di mana Pemerintah Kota menjadi *leading sector*, pengembangan Bandung sebagai kota kreatif justru mengemuka dari kalangan non pemerintah. Berawal dari penunjukan Kota Bandung sebagai *pilot project* dalam pengembangan industri kreatif di kawasan

Asia Timur dan Asia Tenggara oleh British Council, konsep kota kreatif kemudian dikembangkan oleh para tokoh muda yang bergerak di berbagai sektor ekonomi kreatif. Beberapa figur yang gencar mewacanakan gagasan kota kreatif, antara lain Ridwan Kamil, Fiki Satari, Poppy Rufaidah, Perry Tristianto, Togar M. Simatupang, Agus Gustiar yang kemudian dilibatkan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam Bandung *Creative City* Forum, sebuah forum *multistakeholders* yang dibentuk Pemerintah Kota untuk mengembangkan konsep kota kreatif ke dalam program dan rencana aksi (Pikiran Rakyat, 30 Oktober 2007). Meskipun konsep kota kreatif muncul setelah kota jasa, tapi keduanya berjalan seiring sebagai konsep utama yang melandasi pembangunan Kota Bandung.

Perkembangan Bandung di masa sekarang tidak dapat dilepaskan dari berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah maupun *stakeholders* untuk mewujudkan visi sebagai kota jasa yang berbasis pada ekonomi kreatif. Sebagai kota jasa yang berbasis ekonomi kreatif, isu sektor bisnis adalah isu strategis yang saling berkaitan dengan isu−isu lainnya. Pengelolaan ekonomi kreatif ini bersifat *multistakeholders*, tidak hanya melibatkan perusahaan−perusahaan dengan kapital besar tapi juga berbagai usaha independen yang dikelola oleh para wirausahawan muda. Kehadiran dua pelaku bisnis dengan kapasitas yang berbeda ini menjadikan dinamika ekonomi di Kota Bandung menjadi unik karena di satu sisi ada sektor bisnis yang dikelola melalui jaringan investor besar, seperti industri perhotelan, permukiman, dan pasar−pasar modern, tapi di sisi lain ada juga sektor bisnis yang dikelola dengan berbasis komunitas, seperti yang dikembangkan oleh para pelaku Usaha Makro, Kecil dan Menengah (UMKM), wirausahawan mandiri (*independent stores* atau lebih populer dengan singkatan distro), dan sebagainya.

Pergerakan kapital dalam sektor ekonomi kreatif ini turut membentuk konfigurasi aktor–aktor politik yang berpengaruh dalam penentuan kebijakan pembangunan di Kota Bandung. Secara umum, konfigurasi aktor–aktor politik tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yakni aktor–aktor dominan dan aktor–aktor alternatif. Aktor dominan adalah mereka yang memiliki akses langsung terhadap pengambilan kebijakan strategis dan umumnya menduduki jabatan formal dalam institusi pemerintahan, sedangkan aktor alternatif pada umumnya adalah mereka yang berada di luar institusi pemerintahan. Pemilahan ini agak menyederhanakan peta relasi kekuasaan yang sesungguhnya, tapi setidaknya dapat memberikan gambaran umum tentang siapa saja yang memiliki akses untuk menentukan alokasi sumber daya.

Terkait dengan akses terhadap sumber daya, para aktor yang dipandang berpengaruh dalam pembahasan isu–isu publik berada pada posisi sebagai berikut:

Tabel 1. Posisi Aktor-aktor Berpengaruh di Kota Bandung

NO.	POSISI	%
1	Anggota dewan di tingkat nasional/lokal	8
2	Pimpinan partai politik/tokoh politik terkemuka	16
3	Pejabat publik	8
4	Pelaku usaha	20
5	Aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat	23
6	Tokoh masyarakat/tokoh adat/tokoh etnis	10

Sumber: Hasil Survei PWD di Kota Bandung, 2013

Tabel 1. di atas menunjukkan bahwa sebagian besar aktor berpengaruh berada di posisi sebagai aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pelaku usaha, pimpinan partai politik/tokoh politik, tokoh masyarakat, anggota dewan, dan pejabat publik. Berdasarkan posisi tersebut, hasil Survei PWD (2013) di Kota

Bandung menunjukkan bahwa aktor–aktor dominan terutama berasal dari para pimpinan partai politik/tokoh politik (35%), tokoh masyarakat (16%), anggota parlemen (13%), dan pejabat publik (13%). Sementara itu, aktor–aktor alternatif berasal dari para aktivis LSM (44%), kaum profesional/akademisi (18%), tokoh masyarakat (18%). Konfigurasi ini menegaskan posisi diametral antara aktor dominan yang sebagian besar berada di ranah institusi formal kenegaraan dan aktor–aktor alternatif yang berada di ranah institusi informal kemasyarakatan.

Hasil survei juga menemukan adanya tokoh pengusaha sebagai aktor yang berpengaruh dalam penciptaan isu publik. Hal ini menunjukkan kuatnya relasi antara penguasa dan pengusaha dalam dinamika politik Kota Bandung. Secara rinci, para informan ahli yang diwawancarai menyebutkan sejumlah aktor di dunia usaha yang dinilai berpengaruh di Kota Bandung, yakni Kamar Dagang dan Industri (Kadin), Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Indonesia (Gapensi), Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo), dan sejumlah nama kelompok usaha di tingkat lokal, seperti Istana Group dan Kagum Group yang keduanya bergerak di sektor properti. Keberadaan kelompok–kelompok pengusaha ini menjadi kunci untuk memahami sirkulasi kapital di Kota Bandung, yang bergerak dari sektor properti dalam bentuk sarana pusat perbelanjaan, hotel, apartemen, serta berbagai objek wisata kuliner dan *fashion* yang berada di bawah pengelolaan kelompok–kelompok tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan sejumlah informan ahli dalam Survei PWD di Kota Bandung (2013), terungkap bahwa pengaruh dari para pelaku usaha ini ditunjukkan dengan sejumlah kebijakan tata ruang yang cenderung berpihak pada kepentingan pengusaha. Eratnya hubungan antara penguasa dan

pengusaha sudah dimulai sejak laju industrialisasi tumbuh kuat di Kota Bandung pada dekade 1990–an. Isu ini makin kasat mata ketika pembangunan Kota Bandung mulai didominasi dengan maraknya bangunan pusat perbelanjaan yang terutama berlokasi di pusat kota dan bagian barat Kota Bandung. Di sisi lain, bagian utara yang semula diperuntukan sebagai kawasan konservasi juga mulai dipenuhi dengan bangunan hotel dan rumah peristirahatan yang dimiliki orang–orang dari luar Kota Bandung. Kapitalisasi lahan yang berjalan seiring dengan politik perizinan menjadi basis bagi pertumbuhan sektor jasa dan perdagangan di Kota Bandung, sekaligus menjadi penggerak bagi mesin politik Kota Bandung.

Kendati hasil survei menunjukkan peta politik yang diametral, tapi pada kenyataannya, relasi kekuasaan di antara para aktor berlangsung dalam pola berjejaring. Dada Rosada merupakan aktor politik yang menjadi simpul dari kekuatan–kekuatan politik dominan. Selama menjabat sebagai Walikota Bandung (2003–2008 dan 2008–2013), ia membangun basis legitimasinya melalui mekanisme jejaring birokrasi, politisi, dan akademisi yang terutama berperan memberikan justifikasi bagi kebijakan pembangunan yang diambilnya. Sebagai birokrat karir yang telah berkecimpung dalam penyelenggaraan pemerintahan sejak masa Orde Baru, Dada Rosada memiliki jaringan yang kuat dalam tubuh birokrasi dan Partai Golkar yang secara historis punya kaitan erat dengan birokrasi. Selain dengan birokrasi dan Partai Golkar, jaringan ini juga meluas ke berbagai organisasi kemasyarakatan yang terkait dengan Partai Golkar, seperti Angkatan Muda Siliwangi (AMS), Pemuda Pancamarga, Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), dan sejenisnya. Keberhasilannya dalam membina jejaring ini terbukti ketika Dada Rosada berhasil terpilih kembali sebagai walikota

pada periode kedua (2008–2013) dengan meraih 64,98% suara. Terpilihnya kembali Dada Rosada sebagai walikota membuktikan kekuatan jaringan politik yang dimilikinya karena Dada Rosada terpilih melalui dua mekanisme politik yang berbeda, yakni pada periode pertama (2003–2008) melalui pemilihan oleh DPRD Kota Bandung dan periode kedua (2008–2013) melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Selama dua periode tersebut, politik berbasis figur dipraktikkan dengan baik oleh Dada Rosada dengan dukungan instrumen ekonomi dan politik, antara lain dengan menempatkan para pendukungnya pada jabatan–jabatan strategis di birokrasi pemerintahan, mulai dari camat hingga kepala–kepala dinas, badan, lembaga, dan sekretariat di lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Untuk membina dukungan dari organisasi–organisasi kemasyarakatan, mekanisme pemberian bantuan sosial yang menggunakan anggaran publik menjadi instrumen utama yang membentuk loyalitas organisasi–organisasi tersebut, seperti diungkapkan oleh salah seorang informan ahli dalam Survei PWD (2013):

> “*...dua periode kepemimpinan kemarin (Walikota Dada Rosada–pen.) yang saya bilang sebagai anomali, karena Bandung ini konon katanya gudang kaum intelektual, bahkan ada kaitan historis dengan gerakan di masa lalu, tapi ternyata begitu sulitnya untuk lepas dari hegemoni pemerintah Kota Bandung. Tapi mungkin juga bisa dilihat kasus bansos (bantuan sosial–pen.) kemarin saya kira memang tidak sederhana, saya kira ada kaitannya, karena saya melihat pada saat di lapangan, berbagai LSM, ormas, itu paling banyak di Kota Bandung yang paling banyak mendapat kucuran dana*

dari APBD jika dibandingkan dengan provinsi. Begitu pula di Dinas Pendidikan ada banyak 'wartawan yang tanpa surat kabar'. Mereka kelihatannya 'dipelihara' dalam kaitan dengan penyaluran dana–dana APBD juga…"[2]

Kuatnya jaringan patronase untuk memelihara loyalitas organisasi–organisasi kemasyarakatan juga cukup mampu meredam kritik terhadap kebijakan–kebijakan yang diambil Pemerintah Kota Bandung. Bahkan yang terjadi kemudian adalah benturan di antara organisasi–organisasi masyarakat pendukung Dada Rosada dengan aktivis LSM yang mengkritik kebijakan Dada Rosada. Konflik ini misalnya terjadi ketika Bandung Institute of Governance Study (BIGS), LSM yang dipimpin oleh Dedi Haryadi mempublikasikan penilaian kinerja Pemerintah Kota Bandung yang dinilai buruk. Setelah publikasi ini dilakukan, kantor BIGS didatangi massa yang mengatasnamakan sebuah organisasi kemasyarakatan yang melakukan pengrusakan dan pengancaman agar BIGS segera meralat hasil evaluasi tersebut. Kendati peristiwa ini sempat ramai mewarnai pemberitaan media massa lokal, tapi tidak pernah ada tindak lanjut terhadap konflik yang muncul.

Bagi aktor dominan, kritik yang disampaikan oleh aktor–aktor alternatif melalui berbagai media, misalnya yang dilakukan BIGS melalui publikasi hasil riset tentang kinerja Pemerintah Kota pada masa pemerintahan Dada Rosada justru digunakan untuk memetakan konstelasi politik di Kota Bandung, yakni untuk mengidentifikasi siapa lawan dan siapa kawan.[3] Informasi ini tidak digunakan untuk melakukan perbaikan dalam tata pemerintahan. Pemanfaatan informasi ini makin menegaskan posisi diametral antara aktor dominan dan alternatif.

Memasuki periode pemerintahan kedua, peta kekuasaan mulai bergeser. Bandung adalah kota pertama yang mengusung calon kepala daerah independen. Dalam Pemilihan Walikota tahun 2008, ikut serta satu pasang calon perseorangan, yakni Hudaya Prawira dan Nahadi yang berhasil meraih suara sebesar 9,33%. Peluang bagi calon kepala daerah independen kemudian diakomodasi dalam regulasi nasional. Ini adalah bentuk kritik terhadap sistem pemilihan perwakilan. Pengajuan calon kepala daerah independen di tahun 2008 ini melalui mekanisme pemilihan oleh para aktivis sosial, dan terbukti bisa meraih suara cukup banyak meskipun tidak menang. Perlawanan ini sempat membuat walikota petahana saat itu khawatir dan menghimbau para ketua RW untuk mengarahkan warganya agar menolak jika ada tim sukses yang meminta KTP untuk mendukung calon independen.[4] Ini merupakan bentuk eksklusi yang dilakukan aktor dominan terhadap perlawanan kritis yang dilakukan aktor−aktor alternatif.

Aktor−aktor alternatif yang kebanyakan berasal dari para aktivis lembaga swadaya masyarakat memiliki pengetahuan yang cukup mendalam tentang isu−isu publik yang diperjuangkannya, tapi umumnya mereka hanya bergerak secara sektoral. Kapasitas para aktor alternatif ini relatif terbatas untuk memperjuangkan isu−isu lintas sektor. Inklusi juga terjadi di lembaga−lembaga kemasyarakatan karena involusi dan proses rekrutmen yang kurang baik, sehingga berdampak pada kadar partisipasi.[5] Agak sulit menemukan orang yang punya basis massa yang jelas karena dinamika sekarang lebih mengandalkan media untuk menciptakan simpul−simpul informasi. Jadi strategi yang dipakai lebih mengandalkan jaringan komunikasi personal ini. Tapi, simpul ini sangat sektoral sifatnya. Ketika aktor meninggalkan

simpul ini, ia tidak punya basis sumber daya. Karakter sektoral ini menyulitkan ketika akan mendesakkan agenda–agenda bersama karena tidak ada figur yang mampu menjembatani lintas sektor tersebut dan tidak ada isu bersama yang dapat mempersatukan para aktor alternatif. Yang lebih banyak terjadi adalah kemunculan isu yang sama, tapi isu yang sama ini jarang dapat diubah menjadi isu bersama karena belum ada figur yang mampu meyakinkan bahwa itu itu memang ada isu bersama.[6]

Ketika pendulum demokrasi dan desentralisasi bergerak ke arah keterbukaan sistem pemilihan kepala daerah, yang memungkinkan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, polarisasi kekuasaan semakin meluas. Dalam Pilwalkot 2013 terdapat delapan pasangan calon, yang terdiri dari empat pasang calon perseorang dan empat pasang calon yang diajukan oleh gabungan partai politik. Kedelapan pasangan calon yang bertarung dalam Pilwalkot Bandung tahun 2013 adalah: Wawan Dewanta–Sayogo (perseorangan); Wahyudin Karnadinata–Tonny Aprilani (perseorangan); Budi Setiawan–Rizal Firdaus (perseorangan); Bambang Setiadi–Alex Tahsin Ibrahim (perseorangan); Edi Siswadi–Erwan Setiawan (Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, Hanura, Partai Bulan Bintang, Partai Kesatuan dan Persatuan Indonesia, Partai Peduli Rakyat Nasional); MQ Iswara–Asep Dedy Ruyadi (Partai Golkar, Partai Damai Sejahtera, Partai Indonesia Sejahtera, Patriot, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Pemuda Indonesia, Partai Merdeka, Partai Nasional Banteng Kerakyatan, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Buruh Nasional, Partai Bintang Reformasi, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, dan Partai Persatuan Daerah);

Ayi Vivananda–Nani Rosada (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Amanat Nasional); serta Ridwan Kamil–Oded M. Danial (Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Gerindra). Variasi latarbelakang pendukung dari kedelapan pasang calon ini menunjukkan polarisasi kekuatan politik yang makin kuat seiring dengan berakhirnya masa jabatan walikota petahana. Aktor dominan tidak lagi cukup punya kekuatan untuk memelihara jaringan patronase karena aksesnya terhadap instrumen birokrasi dan politik ekonomi (melalui perizinan dan anggaran publik) makin lemah.

Memasuki akhir periode kedua masa pemerintahan Dada Rosada, hubungan dengan para pengusaha melalui politik perizinan mulai memicu kritik ketika masalah–masalah perkotaan, seperti kemacetan, banjir, penggusuran, dan kerusakan lingkungan hidup, mulai melanda Kota Bandung. Kemunculan masalah–masalah ini menjadi momen yang mengawali munculnya kritik dari para aktivis LSM yang berada di luar jejaring patronase walikota. Kelompok–kelompok LSM yang menjadi aktor politik alternatif memperoleh dukungan tambahan dari tokoh–tokoh masyarakat yang semula berada dalam lingkaran pendukung Dada Rosada. Organisasi–organisasi kemasyarakatan, seperti Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS), Badan Musyawarah Masyarakat Sunda (Banmus), dan Bandung Spirit mulai bergabung dengan aktor–aktor alternatif yang sejak awal mengkritisi kebijakan tata ruang Kota Bandung yang dinilai terlampau berpihak pada kepentingan kaum pemodal dari luar Bandung. Isu degradasi lingkungan hidup dan marginalisasi penduduk asli menjadi 'pemersatu' dari kekuatan–kekuatan alternatif ini. Meskipun demikian, aliansi ini tidak bersifat permanen karena tidak ada figur yang cukup

kuat untuk mempersatukan berbagai kelompok ke dalam agenda kebijakan yang disepakati bersama.

Pada Pilwalkot 2013, figur petahana yang mencalonkan kembali adalah Wakil Walikota, Ayi Vivananda yang berpasangan dengan istri Walikota terdahulu (Nani Rosada). Nani Rosada dikenal aktif dalam berbagai kegiatan sosial, tapi kemunculannya dalam pilwalkot tetap dianggap sebagai representasi dari kepentingan politik suaminya. Figur yang dianggap cukup kuat untuk menandingi popularitas petahana adalah Ridwan Kamil, tokoh muda aktivis sosial dan arsitek tatakota yang mulai menanjak popularitasnya setelah berhasil memberdayakan komunitas masyarakat miskin dan mengembangkan konsep Bandung *Creative City*. Kemunculan figur muda ini bukan hal yang baru karena pada Pilwalkot 2008 pun pasangan Taufikurahman dan Abu Syauqi yang juga diusung PKS membawa isu kepemimpinan muda dan perubahan sebagai tema kampanyenya. Tapi, pasangan ini gagal menyaingi popularitas Dada Rosada yang tidak hanya menguasai birokrasi pemerintahan hingga ke level kecamatan sebagai mesin politik, sekaligus dukungan dari partai dan ormas−ormas besar di Kota Bandung. Dalam Pilwalkot 2013, peran ormas masih cukup dominan sebagai sumber suara, sehingga pasangan calon yang dapat meraih dukungan ormas−ormas ini, terutama yang sudah sejak lama ada, seperti Angkatan Muda Siliwangi, Pemuda Pancasila, dan Buah Batu Corps (BBC) diprediksi akan memenangkan suara yang cukup banyak.

Figur Ridwan Kamil yang dimunculkan sebagai figur alternatif dalam pemilihan walikota 2013 tidak berasal dari kelompok aktor alternatif yang selama ini mengkritisi kebijakan Dada Rosada. Aktivitasnya di lembaga Bandung *Creative City* Forum (BCCF) menjadi mitra bagi Pemerintah Kota dalam

mengembangkan sektor ekonomi kreatif di Kota Bandung. Kemunculan Ridwan Kamil sebagai aktor alternatif tidak mengubah peta relasi kekuasaan di Kota Bandung, tapi isu perubahan yang diusungnya mampu menggabungkan aktor–aktor alternatif yang semula terpolarisasi bahkan memunculkan semangat voluntarisme dari kelompok dan anggota masyarakat Kota Bandung untuk mendukungnya. Populisme menjadi strategi politik untuk melawan patronase kekuatan politik petahana.

Populisme sebagai Wacana Alternatif

Secara konseptual, kemunculan populisme seringkali dikaitkan dengan pembelahan secara radikal antara elit dan massa. Tapi, dalam kasus Kota Bandung, kemunculan figur Ridwan Kamil justru tidak berasal dari kelompok aktor alternatif. Figur Ridwan Kamil kemudian berhasil diterima publik sebagai figur alternatif karena bekerjanya aliansi strategis di kalangan para aktor alternatif untuk memunculkan wacana tandingan terhadap dominasi jaringan patronase Dada Rosada. Aliansi ini terbentuk sebagai bentuk perlawanan terhadap pembajakan institusi–institusi demokrasi formal yang terkooptasi oleh mesin patronase. Kendati patronase memungkinkan publik memperoleh bagian dari distribusi kesejahteraan, tapi publik tidak pernah memiliki akses yang sesungguhnya untuk mengontrol distribusi kesejahteraan tersebut. Publik hanya mengetahui sebagian institusi yang mengontrol dan mengelola isu–isu publik. Dari semua aktor, *civil society* dianggap paling aktif mendiskusikan isu–isu publik (53%), kemudian disusul oleh aktor–aktor politik (11%) dan baru negara (5%). Aktor–aktor dominan dipandang tidak banyak melakukan upaya–upaya signifikan dalam mempromosikan nilai–nilai demokrasi. Bahkan, dari hasil wawancara, terungkap

bahwa kritik yang disampaikan oleh aktor–aktor alternatif direspon secara negatif melalui kekerasan yang dilakukan melalui mobilisasi massa pendukung aktor–aktor dominan[7].

Populisme yang muncul kemudian menjadi wacana alternatif untuk membebaskan praktik demokrasi dari kooptasi patronase tersebut (Canovan, 1999). Patronase menghambat realisasi kondisi ekonomi politik yang memberikan ruang partisipasi politik yang bermakna bagi publik untuk menentukan tatanan ekonomi politik yang adil dalam ruang politik demokrasi. Tuntutan akan pelayanan publik yang lebih baik, yang muncul sebagai isu yang dianggap paling strategis dalam survei di Kota Bandung, merupakan cerminan dari keinginan publik agar ada perubahan terhadap pengaturan tatanan politik ekonomi yang selama ini berlaku. Populisme muncul sebagai wacana alternatif yang menawarkan cara berbeda dalam mode penyediaan pelayanan publik. Yang ingin diubahnya bukanlah sebatas distribusi pelayanan publik yang menafikan keberadaan institusi birokrasi semata–mata agar publik dapat lebih cepat dilayani, tapi melalui perubahan dalam politik anggaran yang selama ini dikuasai oleh jaringan patronase.

Kritik terhadap jaringan patronase juga menjadi kritik terhadap institusi–institusi demokrasi formal yang dianggap tidak berfungsi optimal dalam menyalurkan aspirasi publik. Kemunculan empat pasang calon perseorangan dalam Pilwakot Bandung 2013 makin menguatkan delegitimasi keberadaan partai politik sebagai institusi demokrasi formal. Begitupun kemenangan Ridwan Kamil, kendati yang bersangkutan dicalonkan oleh Gerindra berpasangan dengan Oded M. Danial dari PKS, tapi popularitas figur Ridwan Kamil yang dikampanyekan oleh para relawan lintas *stakeholders* tampaknya jauh melebihi popularitas partai pendukungnya. Gerindra hanya meraih tujuh

kursi dari 50 total anggota DPRD Kota Bandung 2014–2019, bertambah empat kursi dari raihan Pemilu 2009 sebanyak tiga kursi. Fenomena relawan tidak hanya mengkritik keberadaan struktur formal partai, tapi juga memunculkan karakter baru dalam gerakan populisme. Populisme seringkali dikritik karena ketergantungan massa pengikut terhadap kharisma pemimpinnya, tapi kemunculan fenomena relawan menunjukkan bahwa terdapat sinergi antara kepemimpinan berbasis figur dan gerakan sosial di level akar rumput. Figur politik yang kuat tidak hanya dimunculkan oleh Ridwan Kamil, tapi juga oleh calon–calon walikota lainnya, tapi dukungan relawan yang kuat dari berbagai kalangan lebih banyak diarahkan pada figur alternatif yang tidak secara langsung terkait dengan figur aktor dominan yang menjadi penguasa sebelumnya. Kemunculan figur alternatif mampu mendorong partisipasi politik publik melawan kekuatan politik oligarkis.

Dalam dinamika politik Kota Bandung, populisme yang muncul di akhir masa kepemimpinan walikota petahana mewujud sebagai respon terhadap melemahnya hegemoni kekuatan aktor–aktor dominan yang memberi peluang bagi munculnya gerakan politik berbasis voluntarisme dengan dipimpin oleh figur alternatif untuk mengartikulasikan wacana perubahan. Populisme ini berbeda dengan yang secara umum dipahami sebagai strategi politik untuk mendekatkan hubungan elit dan massa, ataupun sebagai bentuk penciptaan sosok elit politis yang pro–publik. Mengutip pendapat Laclau (2005), populisme pada dasarnya harus difahami dalam dua konteks, yaitu secara struktural terkait dengan kondisi momen–momen krisis struktural ekonomi dan krisis institusi politik yang mendorong tampilnya politik populisme dan populisme sebagai sebuah

wacana yang menghubungkan setiap elemen dari gerakan sosial dan politik yang terlibat di dalamnya. Sebagai sebuah wacana terbuka, populisme bisa terartikulasikan dalam beragam ekspresi, tergantung pada perimbangan formasi kekuatan sosial dalam arena politik di suatu tempat, dalam kondisi spesifik yang memunculkannya. Populisme menjadi strategi politik yang dapat muncul dalam berbagai fenomena politik yang berbeda. Meskipun demikian, yang kemudian menjadi penciri utama dari strategi ini adalah model mobilisasi politik yang masif, menggunakan tradisi populis yang tertanam di akar rumput dan digerakkan oleh kepemimpinan aktor yang memiliki kemampuan komunikasi politik yang handal, dan gerakan tersebut seringkali hadir ketika kekuatan hegemonik kelas dominan sedang melemah.

Penutup

Meski populisme tidak bertentangan dengan demokrasi, tapi populisme juga memiliki sejumlah keterbatasan. Populisme menguat ketika institusi–institusi sosial dan politik bermasalah secara fungsional, sehingga kemunculan sosok aktor politik yang kharismatik menjadi alternatif yang sulit dihindari. Tapi, politik berbasis figur akan menjadi tantangan bagi demokratisasi ketika aktor berimprovisasi melampaui kesisteman politik. Alih–alih menciptakan sistem baru yang lebih demokratis, improvisasi ini juga bisa berujung pada delegitimasi aturan main. Dalam banyak kasus, pemimpin populis justru sekadar bertahan dalam kekuasaannya dengan membatasi kebebasan publik dan kebijakan yang tidak populer dalam demokrasi.

Karena itu, kehadiran sosok pemimpin populis perlu disertai kekuatan pengimbang yang sebanding, baik secara internal maupun eksternal. Di ranah internal, pemimpin populis perlu

memiliki mitra yang mampu mengatasi permasalahan yang hadir sebagai ekses populisme. Para mitra ini adalah orang–orang yang paham tentang praktik tatakelola pemerintahan serta mampu mengelola pemerintahan secara stabil dan menjamin jalannya pembangunan. Pemerintah harus kuat, termasuk dalam berurusan dengan parlemen dan kekuatan–kekuatan eksternal yang sangat kritis. Sosok pemimpin populis bisa merangkul berbagai *stakeholders*, tapi tidak semua kepentingan dapat mewarnai substansi kebijakan. Kebijakan populis juga berpotensi memunculkan marginalisasi kelompok–kelompok masyarakat. Semakin kuat dan semakin terorganisir kelompok–kelompok yang dimarjinalisasi, akan semakin memberikan ujian dan tekanan bagi pemimpin populis. Karena itu, pemimpin populis memerlukan dukungan sistem untuk mengatasi kelemahan–kelemahan tersebut, antara lain melalui pembenahan dalam institusi birokrasi sebagai ujung tombak pelayanan publik. Populisme sebagai wacana alternatif muncul karena kegagalan tatanan politik ekonomi merespon tuntutan pelayanan publik yang berkeadilan, sehingga prioritas untuk mengatasi tuntutan ini harus dimulai dari pembenahan pada tatanan politik ekonomi atau penganggaran yang menjadi akar persoalan.

Tidak hanya pembenahan pada institusi birokrasi, populisme perlu juga diimbangi dengan penguatan kapasitas partai politik sebagai institusi demokrasi yang seharusnya berperan dalam artikulasi kepentingan. Patronase memicu perlawanan dari populisme ketika institusi–institusi politik formal, termasuk partai, terkooptasi oleh praktik–praktik transaksional. Karena itu, populisme pun perlu mewaspadai jebakan yang sama, tergoda untuk menundukkan partai melalui kekuatan popularitas dan sumber–sumber daya yang dimiliki oleh individu aktor populis.

Karena itu, partai perlu mengembangkan kapasitas politik untuk berdemokrasi, misalnya melalui penguatan organisasi internal untuk menunjang kaderisasi, penyusunan program–program kerja yang visioner, dan pengelolaan sumber–sumber daya partai secara akuntabel, yang pada gilirannya dapat memulihkan kembali kepercayaan publik pada partai.

Sementara itu, di ranah eksternal, politik populisme perlu diimbangi dengan pengembangan kapasitas publik. Laclau (2005) mengatakan bahwa populisme memiliki subjeknya pada publik yang menjadi syarat material bagi keberadaannya, namun publik itu sendiri belum ada. Ia butuh diciptakan. Karena itu, populisme juga harus diikuti dengan konstruksi baru tentang publik, yakni publik yang spesifik, yang memiliki kemampuan untuk merumuskan kebutuhannya, mengartikulasikannya ke dalam agenda–agenda kebijakan yang jelas, dan mampu menundukkan sosok pemimpin populis tersebut ke dalam tekanan untuk mewujudkan agenda–agenda tersebut. Proses deliberasi diperlukan untuk mewujudkan artikulasi kepentingan ke dalam agenda kebijakan, tapi untuk dapat berperan dalam proses deliberasi tersebut, semua aktor dituntut untuk dapat membangun argumentasi yang logis. Di sinilah LSM–LSM dapat berperan lebih besar untuk memberdayakan publik.

Hal–hal ini menjadi tantangan bagi seluruh aktor pro–demokrasi untuk mentransformasikan populisme menjadi gerakan rekonstruksi publik yang memiliki kesadaran kewargaan. Populisme yang berkembang hari ini adalah populisme yang mencari bentuk dan tugas para aktor pro–demokrasi terutama adalah mengarahkan pencarian bentuk itu ke arah pelembagaan demokrasi dengan mengubah relasi kekuasaan antara massa rakyat dan pemimpin populis yang didukungnya. ■

Referensi

Aspinall, Edward. 2013. "Money politics: Patronage and clientelism in Southeast Asia". Naskah dipersiapkan untuk buku William Case (ed.). *Handbook of Democracy in Southeast Asia*. Routledge.

Canovan, Margareth. 1999. "Trust the people! Populism and the Two Faces of Democracy" dalam *Political Studies* Vol. 47 No. 1, Maret. Hal. 2-16.

Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. London & New York: Verso.

Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics" dalam *Comparative Politics*, Vol. 34 No. 1, Oktober. Hal. 1-22. Diunduh dari http://www.jstor.org/stable/422412.

Catatan belakang:

1. Data statistik yang termuat pada bagian ini diakses dari http://www.bandung.go.id/index.php/site/sister_city/undefined/orpad.bandung.go.id?fa=pemerintah.detail&id=328, pada tanggal 28 November 2014.

2. Wawancara dengan EK, seorang wartawan senior di Kota Bandung, 2013.

3. Wawancara dengan AA, aktivis LSM yang bergerak pada sektor isu anak dan perempuan, 2013.

4. Wawancara dengan AA, aktivis LSM yang bergerak pada sektor isu anak dan perempuan, 2013.

5. Wawancara dengan AA, aktivis LSM yang bergerak pada sektor isu anak dan perempuan, 2013.

6. Wawancara dengan EK, seorang wartawan senior di Kota Bandung, 2013.

7. Wawancara dengan DR, aktivis LSM yang bergerak pada sektor isu lingkungan hidup di Kota Bandung, 2013.

3. POPULISME DAN DEPOLITISASI PUBLIK: STUDI KASUS JAKARTA

Widiyanto dan Caroline Paskarina

Pendahuluan

Lebih dari satu dekade pascareformasi, demokratisasi di Indonesia saat ini sedang berjalan ke arah fase baru. Demokrasi secara prosedural nyaris sempurna yang ditandai dengan terjaminnya kebebasan politik, terutama yang menyangkut pemenuhan hak–hak politik, seperti kebebasan mendirikan partai politik, jaminan legal yang kuat terhadap kebebasan pers, dan kebebasan berpartisipasi yang makin luas. Seiring dengan pemberlakuan sistem pemilihan langsung kepala daerah, juga berkembang berbagai inovasi kepemimpinan di tingkat lokal. Publik berharap bahwa melalui inovasi–inovasi tersebut, demokrasi substansial perlahan dapat mulai diwujudkan. Konsep dasar dari demokrasi substansial ditandai lewat terpenuhinya

hak–hak sosial dan ekonomi dengan setara bagi setiap warga (Törnquist, 2007: 1). Hal ini tampak dari hasil Survei PWD DKI Jakarta (2013), yang menyatakan bahwa isu publik yang dianggap paling penting adalah pelayanan publik (68%), yang terutama mencakup bidang kesehatan (17%) dan transportasi publik (17%). Kendati penting, pelayanan–pelayanan tersebut justru dianggap akan lebih baik dikelola oleh mekanisme pasar, kurang dari 10% informan yang berpendapat isu–isu tersebut sebaiknya dikelola oleh negara/pemerintah. Hal ini mengindikasikan bahwa yang dipandang sebagai prioritas dalam penyediaan pelayanan publik adalah ketersediaan dan keterjangkauannya oleh publik, sedangkan pihak yang menyediakan tidak menjadi masalah.

Bagi Jakarta dengan tingkat kondisi sosial dan ekonomi tergolong relatif tinggi, penyediaan pelayanan publik tidak menjadi persoalan penting karena terdapat banyak pilihan penyedia layanan. Akan tetapi, ketersediaan pelayanan ini tidak selalu berbanding lurus dengan akses yang dimiliki masyarakat, khususnya kelompok–kelompok masyarakat yang tergolong tidak mampu dari sisi ekonomi. Mekanisme pasar dalam penyediaan pelayanan identik dengan kalkulasi ekonomi, yakni besarnya pengeluaran berbanding lurus dengan kualitas layanan. Masyarakat yang kaya dapat mengakses layanan dasar dan fasilitas publik yang lebih baik sejalan dengan kemampuan finansialnya, dibanding dengan masyarakat miskin. Kendali pasar juga akan dominan tatkala negara tidak mampu mengatasi kebutuhan dasar warga karena ketidakmampuan fiskal negara akibat korupsi maupun tatakelola yang buruk. Pasar yang dominan kemudian berperan mendorong privatisasi tanggung jawab pemerintah dalam urusan publik dengan dalih efisiensi maupun tatakelola yang akuntabel, lalu menggantikan peran negara.

Meskipun demikian, warga Jakarta sesungguhnya masih menyadari sangat pentingnya keterlibatan pemerintah dalam mengatasi masalah publik. Menurut para informan ahli dalam Survei PWD DKI Jakarta (2013), negara — dalam hal ini termasuk pemerintah daerah — adalah pihak yang seharusnya bertanggung jawab mengatasi masalah–masalah publik. Sebanyak 42% informan mengkonfirmasi hal tersebut. Bandingkan dengan penilaian informan supaya pasar maupun komunitas berperan mengatasinya. Hanya 17% dan 4% informan yang menilai pasar dan komunitas sebagai pihak yang ideal mengatasi masalah publik. Dalam konteks yang lebih luas, tuntutan warga Jakarta atas pemenuhan layanan publik yang utama oleh pemerintah dianggap mewakili kerinduan akan hadirnya negara kesejahteraan dalam *scope* yang lebih kecil. Karena itu, kehadiran institusi yang dapat mengatur distribusi kesejahteraan tetap diperlukan terutama untuk menjamin kesetaraan akses.

Seperti juga di daerah–daerah lain di Indonesia, tingginya tuntutan publik akan perbaikan kualitas hidup kemudian dijadikan sebagai agenda politik yang dikampanyekan oleh para calon pemimpin politik. Sistem pemilihan langsung, baik untuk memilih anggota legislatif, kepala daerah, maupun presiden, menjadi arena kompetisi untuk menghadirkan pemimpin–pemimpin politik yang mengusung gagasan pro–publik. Di tengah melemahnya institusi representasi, seperti partai politik dan parlemen, gagasan pro–publik bergeser menjadi praktik populisme yang berbasis figur.

Gejala populisme tersebut juga terjadi dalam pemerintahan Gubernur DKI Jakarta Joko Widodo (selanjutnya disebut Jokowi), dan Wakilnya Basuki Tjahaja Purnama (selanjutnya disebut Ahok) yang terpilih untuk periode 2012–2014. Liberasi politik

memungkinkan munculnya aktor–aktor baru dalam dinamika politik melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Jokowi sebelum terjun ke dalam dunia pemerintahan adalah seorang pengusaha meubel, yang kemudian berpolitik dan terpilih menjadi Walikota Solo. Selama masa pemerintahannya di Solo, Jokowi dinilai berhasil menunjukkan rekam kinerja yang partisipatoris. Di sisi lain, Wakil Gubernur Ahok juga sebelumnya adalah pengusaha yang kemudian berpolitik untuk meraih jabatan sebagai Bupati Bangka Belitung dan kemudian terpilih sebagai anggota legislatif nasional. Dengan latar belakang ini, jelas bahwa Jokowi–Ahok adalah gambaran aktor–aktor politik yang kemudian bertransformasi menjadi aktor dominan. Aktor dominan yang dimaksud dalam tulisan ini mengacu pada konsepsi yang dipakai dalam Survei PWD 2013, yakni aktor–aktor yang menguasai pengambilan keputusan (di tingkat negara) dan juga terkadang menguasai wacana publik (PWD UGM, 2014: 6).

Tulisan ini tidak akan berfokus pada perjalanan politik Jokowi–Ahok dalam mentransformasikan diri menjadi aktor dominan, tapi pada dampak dari strategi populisme yang dipakai keduanya terhadap kontrol publik dalam pengelolaan kesejahteraan di Jakarta. Strategi populisme tidak hanya digunakan oleh Jokowi–Ahok, bahkan bisa dikatakan bahwa sekarang ini hampir semua pemimpin politik menggunakan populisme untuk membangun legitimasi kekuasaannya di mata publik. Akan tetapi, dalam kaitannya dengan demokrasi, pilihan ini rentan bagi pelembagaan aturan main demokrasi. Dalam Survei Demos pada tahun 2007, populisme disebut sebagai 'jalan pintas' untuk keluar dari monopoli elit (Kariadi, 2009: 118). Artinya, populisme secara implisit bukanlah jalan yang seharusnya ditempuh untuk mewujudkan kontrol publik

terhadap pengelolaan kesejahteraan. Apalagi, kecenderungan yang terjadi ketika populisme dipilih sebagai strategi pengelolaan urusan publik adalah melemahnya representasi politik. Hasil Survei PWD DKI Jakarta (2013) menunjukkan bahwa baik aktor dominan (pejabat publik) dan aktor alternatif (aktivis CSO) sama–sama mengabaikan representasi politik. Hal ini ditunjukkan dari penilaian informan bahwa aturan dan regulasi yang dinilai masih buruk pelaksanaannya terutama berada di ranah representasi, seperti partisipasi publik (39%) dan kontrol demokratis atas instrumen–instrumen koersi (39%), serta di ranah *governance*, yakni pemerintahan yang transparan, imparsial, dan akuntabel (39%). Dibandingkan dengan masa awal pemilihan langsung, kualitas aturan dan regulasi demokrasi yang dinilai memburuk juga adalah representasi politik demokratis (17%), pemerintahan yang transparan, imparsial, dan akuntabel (17%), partisipasi warga negara (13%), dan pelembagaan saluran–saluran untuk representasi kepentingan dan isu (13%). Dalam jangka panjang, hal ini dapat mengarahkan demokratisasi pada jalan yang sesat karena representasi tetap diperlukan agar kontrol publik dapat dilakukan secara terlembaga. Karena itu, tulisan ini akan mengulas dampak populisme terhadap representasi politik dan bagaimana seharusnya demokratisasi merespon jebakan–jebakan yang muncul akibat melemahnya representasi.

Dinamika Politik Jakarta

Pemerintahan Gubernur Jokowi ketika itu, berada di tengah konstruksi politik yang diwarnai dengan kesenjangan antara tingginya harapan publik akan hadirnya negara kesejahteraan dengan kualitas representasi di tingkat lokal yang melemah. Jokowi merupakan gubernur hasil pilkada langsung yang

kedua di Jakarta. Gubernur hasil pilkada pertama tahun 2007, Fauzi Bowo, tampak kurang memiliki terobosan besar bagi pemenuhan layanan kepentingan publik secara luas. Gubernur Bowo merepresentasikan aktor dominan yang memiliki modalitas kekuasaan yang besar, baik secara ekonomi, sosial maupun jaringan kekuasaan dengan elit nasional. Hal ini berdampak pada karakter kebijakan pemerintahannya yang tampak lebih terfokus pada sejumlah proyek mercusuar yang jauh dari kepentingan masyarakat miskin maupun kurang mampu di Jakarta. Proyek–proyek mercusuar itu antara lain keputusan pemerintah lokal untuk tetap membangun jalan layang non–tol Tanah Abang–Kampung Melayu, Antasari, dan lain sebagainya, meski dianggap lebih menguntungkan pengembang properti. Gubernur Bowo juga dianggap terlalu berpihak dan lembek pada kelompok–kelompok masyarakat yang seringkali melakukan aksi kekerasan terhadap kelompok keyakinan tertentu dan bersikap brutal di ruang–ruang publik.

Pilkada Jakarta di tahun 2012 menjadi momentum yang tepat bagi warga Jakarta untuk tidak memilih kembali calon petahana yang dinilai kurang responsif ini. Warga tampaknya lebih memilih wajah baru untuk memimpin pemerintahan dan mampu menyelesaikan masalah publik utama yang selama beberapa lama terasa terabaikan. Rekam jejak keduanya yang sarat dengan program–program pro–publik menjadi faktor utama yang membawa keduanya meraih jabatan tertinggi dalam pemerintahan provinsi di DKI Jakarta. Dalam jangka waktu satu bulan setelah dilantik menjadi gubernur, Jokowi menerbitkan Peraturan Gubernur No. 187 Tahun 2012 tentang Pembebasan Biaya Kesehatan yang menjadi dasar pemerintah daerah untuk menerbitkan Kartu Jakarta Sehat (KJS) dan Peraturan Gubernur

No. 190 Tahun 2012 tentang Pemberian Bantuan Biaya Personal Pendidikan Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan Bagi Peserta Didik Dari Keluarga Tidak Mampu/Miskin Melalui Kartu Jakarta Pintar. Kedua program ini menjadi program populis yang diunggulkan oleh Pemerintahan Jokowi–Ahok untuk memenuhi kebutuhan dasar warga Jakarta. Menurut Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, hingga tahun 2013 tercatat penerima KJP berjumlah 332.000 siswa yang terdiri dari siswa sekolah menengah atas hingga sekolah dasar.[1] Sementara itu, untuk penerima KJS, Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta menargetkan pada waktu yang sama mencapai 1.733.991 jiwa.[2]

Meskipun pemerintahan Gubernur Jokowi–Ahok dinilai berhasil melakukan terobosan dengan menerbitkan kebijakan–kebijakan populis seperti KJP dan KJS, tetapi kebijakan model tersebut dinilai tidak memiliki dimensi jangka panjang, bermanfaat sesaat dan tidak mencerminkan perbaikan kualitas aturan dan kinerja demokrasi. Salah seorang informan mengatakan kebijakan KJS perlu dimaknai sebagai kebijakan yang sementara, yang terutama ditujukan bagi warga yang sakit. Semakin tinggi penggunaan kartu menandakan banyak warga yang sakit. Solusi jangka panjang yang harus dilakukan adalah menata kota, memperbanyak ruang terbuka hijau, menciptakan lingkungan yang sehat dan menaikkan produktivitas kerja warga. Ini akan menunjang perbaikan kualitas kerja, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan warga.[3] Dengan kecenderungan perbaikan pemerintahan yang masih mengandalkan figur, kebijakan populis acapkali gagal ditransformasi menjadi perubahan yang berorientasi jangka panjang dan berjalan melekat pada perubahan sistem.

Populisme dan Depolitisasi Publik

Keberlanjutan program–program populis sudah mulai dipertanyakan, apalagi ketika Jokowi mulai mencalonkan diri sebagai presiden. Politik populisme yang berbasis figur memiliki kelemahan ketika berhadapan dengan tuntutan perubahan sistemik yang tidak bisa dilakukan dengan hanya mengandalkan kharisma figur. Untuk mengubah program–program populis ke dalam program–program yang sistemik dan berkelanjutan, perlu ada institusi yang memungkinkan publik melakukan kontrol terhadap program–program tersebut. Dengan kata lain, perlu ada politisasi terhadap program–program populis tersebut. Politisasi yang dimaksud adalah upaya atau tindakan untuk membawa dan menjadikan isu–isu dan kepentingan warga yang semula tereksklusi dari agenda publik bertransformasi menjadi isu–isu dan kepentingan publik. Politisasi menjadi strategi untuk mengubah populisme yang semula bersumber dari populisme berbasis politik figur menjadi kebijakan publik.

Peluang bagi politisasi program–program pro–publik masih terbuka karena baik aktor dominan maupun alternatif menjadikan isu kesejahteraan sebagai isu prioritas (39% bagi aktor dominan, 14% bagi aktor alternatif), tapi dibandingkan dengan isu kesejahteraan, aktor alternatif lebih memprioritaskan isu–isu yang terkait demokrasi, hak asasi, dan pluralisme (21%). Identifikasi pemetaan aktor–aktor strategis dari hasil Survei PWD DKI Jakarta (2013) menunjukkan bahwa aktor yang dianggap sebagai aktor dominan adalah pejabat publik (63%) dan pelaku bisnis/pengusaha (12%). Sementara aktor alternatif adalah aktivis CSO (45%) dan profesional/akademisi (29%). Data ini mengindikasikan lemahnya representasi politik karena anggota parlemen yang dianggap sebagai aktor dominan hanya 5%, sedangkan aktor

politisi dari partai politik (parpol) hanya 2% dianggap sebagai aktor dominan. Sebagai aktor alternatif pun, parpol mendapat nilai yang kecil (10%) sedangkan parlemen bahkan dianggap bukan sebagai aktor alternatif. Kecilnya persentase aktor–aktor dari lembaga representasi politik sebagai aktor alternatif mengindikasikan peluang perubahan dan efektivitas kontrol urusan publik yang lemah. Kalaupun fungsi ini ada, lebih banyak dilakukan oleh aktor–aktor alternatif yang berada di luar lembaga representasi politik. Untuk memperjuangkan isu–isu yang dianggap prioritas, aktor dominan memperjuangkannya melalui parpol (28%), kelompok kepentingan (13%), menawarkan dukungan (13%), dan melalui media (10%), sedangkan aktor alternatif menggunakan media (29%), kelompok kepentingan (19%), aksi massa dan demonstrasi (16%) untuk memperjuangkan isu–isu prioritasnya.

Data Survei PWD DKI Jakarta tersebut mengindikasikan 2 persoalan mendasar dalam politisasi kesejahteraan, yakni persoalan depolitisasi isu kesejahteraan dan persoalan melemahnya representasi. Persoalan depolitisasi terjadi ketika isu kesejahteraan dipandang lebih sebagai ranah kewenangan aktor dominan karena terkait dengan fungsi–fungsi pemerintahan di mana aktor dominan berada. Sementara itu, aktor–aktor alternatif lebih banyak bergerak dalam isu–isu liberalisasi politik, sehingga seolah–olah isu kesejahteraan tidak dipahami dalam kerangka politik sebagai pilihan distribusi akses sumber daya. Pemahaman ini menyebabkan pengelolaan kesejahteraan minim dari kontrol publik. Data Survei PWD DKI Jakarta (2013) menemukan bahwa aktor dominan lebih banyak mempromosikan aturan dan regulasi demokrasi di ranah *governance*, seperti pemerintahan yang transparan, imparsial, dan akuntabel (52%) serta kemandirian

pemerintah untuk membuat dan melaksanakan keputusan (50%). Tapi, aktor dominan sangat jarang mempromosikan aturan dan regulasi demokrasi di ranah representasi, seperti representasi politik demokratis (50%), dan demokrasi lokal (43%). Temuan ini seolah menegaskan terjadinya pemilahan pengelolaan urusan publik. Aktor dominan yang kebanyakan adalah pejabat publik terlampau fokus pada tatakelola pemerintahan sebagai fungsi utamanya, sehingga abai terhadap dimensi politik dari dinamika tatakelola pemerintahan itu sendiri. Sementara itu, urusan representasi seolah menjadi tanggung jawab lembaga politik, seperti partai politik dan parlemen. Akibat dari pemilahan ini, pemerintahan cenderung menjadi proses birokratis–teknokratis yang menafikan dinamika politik.

Kecenderungan ini bisa diatasi ketika ada ruang–ruang partisipasi publik yang dibuka seluas mungkin, sehingga ada akses bagi publik untuk terlibat secara substansial dalam pengelolaan urusan publik. Aktor dominan dinilai mayoritas informan telah berupaya membuka partisipasi publik secara luas (41%) dan mendorong kesetaraan warga untuk keterlibatannya dalam pemerintahan (48%). Ini menandakan aktor dominan memiliki kapasitas untuk melakukan inklusi terhadap warga. Aktor dominan — dalam hal ini pejabat publik — dengan kapasitasnya untuk mendorong kesetaraan warga setidaknya memiliki dua kesempatan guna melibatkan *multistakeholders* dalam agenda–agenda pemerintahan. Pertama, melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan atau musrenbang. Sebagai mekanisme teknokratis yang diadopsi dalam kerangka aturan main formal, musrenbang dinilai representatif sebagai model perencanaan pembangunan yang berbasis dari warga. Kedua, pejabat publik Jakarta mengembangkan model

e–government sebagai mekanisme tata pemerintahan yang akuntabel dan transparan. Aktor dominan Jakarta tampak cenderung bekerja mengatasnamakan kepentingan warga, dengan mencoba menciptakan harmoni dan menghindarkan kesan berafiliasi pada kepentingan tertentu. Hal ini ditunjang hasil survei yang menyatakan aktor dominan cenderung menggunakan cara–cara persuasif untuk mendapatkan kepercayaan dari publik demi menciptakan stabilitas politik lokal Jakarta.

Penilaian aktor dominan yang sangat tinggi pada cakupan independensi pengambilan kebijakan publik tampak menjadi kesimpulan logis ketika aktor dominan memilih menghindarkan diri dari upaya mendorong perbaikan representasi politik formal dan membentuk model pemerintahan berbasis figur atau ketokohan. Pilihan ini diambil aktor–aktor dominan karena dengan mendorong perbaikan institusi representasi formal demokrasi, seperti partai politik, berarti harus menghadapi elit–elit oligarki yang menguasai dan membajaknya. Populisme dipakai oleh aktor–aktor dominan sebagai pilihan 'jalan melingkar' untuk melawan kekuatan–kekuatan oligarki yang hinggap dan menjangkiti institusi–institusi demokrasi formal sehingga masih mengalami stagnasi.

Penilaian independensi dalam pengambilan kebijakan yang tinggi oleh aktor dominan Jakarta diperkuat dengan tingginya penilaian informan atas upaya promosi demokrasi oleh aktor dominan yang lebih memilih memperluas pelibatan atau partisipasi publik dalam agenda–agenda pemerintahan. Partisipasi publik yang meluas dan disertai upaya mendorong transparansi kinerja pemerintahan diyakini menjadi perangkat lunak penting bagi demokratisasi. Independensi pengambilan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintahan yang menjadi aktor

dominan dihasilkan dengan cara mempromosikan transparansi, akuntabilitas disertai dengan perluasan partisipasi warga dalam proses pengambilan kebijakan publik dengan menjaga jarak dengan institusi politik formal demokrasi yang masih mengalami pembajakan oleh oligarki.

Akan tetapi, pilihan populisme tersebut berdampak pada persoalan representasi. Data yang diuraikan di atas menguatkan asumsi bahwa representasi dianggap tidak penting karena strategi–strategi yang digunakan aktor–aktor dominan maupun alternatif lebih mengandalkan kekuatan di luar lembaga representasi politik, khususnya melalui media dan kelompok kepentingan. Data Survei PWD DKI Jakarta (2013) menunjukkan bahwa hanya aturan dan regulasi yang terkait dengan hak warga untuk berpartisipasi dalam pemerintahan yang dipromosikan oleh aktor alternatif (43%). Prinsip ini termasuk ranah representasi tapi lebih menonjolkan hak warga untuk berpartisipasi, bukan pada keberfungsian lembaga representasi yang ada. Yang paling jarang dipromosikan adalah representasi politik demokratis (30%), kemudian pelembagaan saluran–saluran bagi representasi kepentingan dan isu (22%). Bahkan, prinsip kontrol demokratis atas koersi juga termasuk yang jarang dipromosikan oleh aktor alternatif (20%). Jadi, aktor alternatif ingin memberdayakan masyarakat, menumbuhkan kesadaran publik untuk berdeliberasi, berorganisasi, dan berpartisipasi dalam urusan publik tapi belum banyak menggunakan saluran–saluran representasi yang ada untuk melembagakan partisipasi tersebut.

Aktor alternatif masih sulit membangun legitimasi dan cenderung menghindarkan diri dari arena politik formal. Hal ini terkonfirmasi dari data survei yang menyatakan penyebab sulitnya aktor alternatif mendapatkan legitimasi karena tidak

punya kharisma (22%), tidak punya basis massa, jejaring, sumber daya ekonomi, dan mendapat tekanan politik dari pihak lain (11%). Legitimasi bagi aktor–aktor politik terkait dengan kapasitasnya dalam melakukan inklusi, sehingga isu–isu yang diperjuangkannya dapat diketahui oleh banyak pihak. Penilaian terhadap kapasitas aktor–aktor menunjukkan bahwa kapasitas aktor alternatif dalam hal inklusi lebih kecil dibanding dengan aktor dominan, dengan penilaian 65% dibanding 78%. Kondisi ini menandakan bahwa kalangan masyarakat sipil yang diidentikkan dengan aktivis LSM dan akademisi mengalami stagnasi untuk terlibat dalam demokratisasi tingkat lokal Jakarta. Aktor alternatif tampak tidak memandang strategis untuk menjalin kontak dengan organisasi politik formal (6%) maupun kampanye publik (3%). Bahkan pengorganisasian massa (6%) pun tampak bukan strategi yang dipertimbangkan dan dipilih oleh aktor alternatif Jakarta.

Ada sejumlah penjelasan mengapa aktor alternatif masih terisolir dari lanskap politik utama lokal Jakarta serta kurang memanfaatkan peluang pengorganisasian massa, yang sebagian penjelasannya masih bercorak senada dengan penilaian situasi terhadap kaum demokrat mengambang pada 2002 lalu secara nasional. Penjelasan pertama, terisolasinya para aktor alternatif atau aktor pro–demokrasi dari wilayah politik, serta kurangnya mereka dalam memanfaatkan peluang mengorganisasi massa, tidak dapat dilepaskan dari warisan yang sulit ditinggal dari kebijakan politik massa mengambang (*floating mass politics*) yang diberlakukan pada masa Orde Baru. Konsep ini diterapkan untuk mengalihkan perhatian warga negara dari persoalan politik ke persoalan pembangunan ekonomi (depolitisasi). Keterlibatan warga negara dalam politik hanya sebatas sebagai *voters* dalam pemilu. Di luar urusan itu, warga negara dianggap hanya sebagai

bagian dari proses pembangunan ekonomi yang dikendalikan pemerintah (Subono, *et.al.*, 2005: 110).

Kedua, terdapat kerumitan sendiri dalam membatasi ruang lingkup persoalan politik lokal Jakarta, yang pada saat bersamaan Jakarta menjadi *domain* urusan politik tingkat nasional. Aktor–aktor alternatif maupun aktor dominan tingkat lokal Jakarta seringkali merupakan aktor yang dipandang sebagai aktor tingkat nasional juga. Demikian juga masalah publik lokal Jakarta yang seringkali menjadi indikator atau tolok ukur masalah publik secara nasional. Integrasi *domain* Jakarta sebagai *domain* politik lokal dengan *domain* politik nasional ini seringkali menggerus perhatian publik akan persoalan publik yang sifatnya berskala lokal, seperti halnya pelayanan publik warga Jakarta. Sebagai akibatnya, respon yang seringkali dilakukan oleh aktor alternatif terhadap masalah publik Jakarta tenggelam oleh arus besar respon terhadap masalah–masalah tingkat nasional.

Terakhir, ada indikasi bahwa dengan menguatnya peran aktor dominan dalam upaya melakukan transformasi kekuasaannya menjadikan masalah publik mengalami depolitisasi. Aktor dominan yang responsif mengarah pada kepemimpinan yang berbasis figur. Kondisi ini secara diametral gagal diimbangi oleh kapasitas aktor alternatif dalam menjaring dukungan dan memobilisasi massa secara luas. Masalah publik kemudian hanya persoalan transaksional antara aktor dominan — dalam hal ini birokrasi pemerintahan — di bawah kepemimpinan berbasis figur dengan warga secara langsung. Lembaga–lembaga intermediari, seperti partai politik, lembaga swadaya masyarakat, komunitas akademik, kemudian seolah gagal melakukan politisasi masalah publik yang dihadapi warga.

Peluang dan Tantangan Pelembagaan Demokrasi

Seperti dikemukakan dalam hasil survei, agaknya aktor dominan maupun aktor alternatif mendapat penilaian yang buruk dalam cakupan perbaikan representasi politik demokratik. Artinya, representasi tidak menjadi prioritas promosi demokrasi oleh dua kategori aktor tersebut. Sehingga untuk kesekian kalinya mengonfirmasi temuan bahwa representasi berada dalam stagnasi. Baik aktor dominan maupun alternatif sama–sama abai terhadap upaya perbaikan representasi. Ini adalah masalah serius dalam demokratisasi.

Upaya pemenuhan kebutuhan layanan dasar warga dengan menggunakan jalur pintas populisme yang menjadi pilihan strategi aktor dominan untuk sementara dianggap lebih efektif dibanding melibatkan masyarakat politik, seperti pemimpin partai politik atau anggota lembaga perwakilan nasional maupun lokal dalam upaya demokratisasi. Populisme mengatasi kemacetan relasional antara pemimpin dengan warganya, tokoh karismatik dengan pendukungnya. Di situlah terdapat kecenderungan bahwa populisme hadir sebagai alternatif bagi pelaksanaan demokratisasi yang mengalami kemacetan perbaikan. Kuatnya oligarki dan *elite–captured* yang menjangkiti institusi–institusi formal demokrasi, bahkan di tingkat lokal seperti terjadi di Jakarta menjadi persoalan serius yang di sisi lain berkontribusi besar pada penguatan populisme.

Mayoritas informan menilai bahwa kapasitas aktor dominan telah berhasil menggunakan jalan mengembangkan populisme dalam mendorong mobilisasi massa dan dukungan politik dari warga. Sebanyak 49% informan menyatakan hal itu. Jalur–jalur penguatan representasi melalui lembaga–lembaga

perwakilan politik formal tidak menjadi strategi utama yang dipilih aktor dominan. Karena selain dengan mengembangkan populisme, informan menilai pada kenyataannya aktor dominan memiliki kapasitas mobilisasi dukungan dengan berelasi dengan kelompok kepentingan dan gerakan (29%) dan kepemimpinan kharismatik (22%).

Jika demokratisasi mengandaikan perbaikan representasi, maka hasil survei di atas menandakan bahwa demokratisasi sebenarnya belum berjalan dengan baik di Jakarta. Kinerja institusi formal demokratik belum merepresentasikan kepentingan warga, masih terjerat dalam oligarki dan kungkungan elit. Institusi formal demokratik maupun aktor alternatif masih berkutat dalam perjuangan di ranah pinggiran masyarakat. Dengan situasi demikian menurut para informan Jakarta, setidaknya terdapat lima tantangan yang dihadapi aktor dominan dan aktor alternatif dalam mendorong demokratisasi tingkat lokal, seperti tergambar dalam tabel 2.

Berdasarkan tabel 2. tergambar bahwa aktor dominan Jakarta menghadapi tantangan demokratisasi dari eksternal maupun internal mereka sendiri. Kategorisasi ini didasarkan pada *scope* atau ruang lingkup kekuasaan aktor dominan yang cenderung memilih jalan populis. Tantangan eksternal yang dapat diidentifikasi adalah rivalitas atau kompetisi antar maupun intra–elit yang mendapat penilaian tertinggi oleh informan (15%) dan tantangan untuk berkoneksi dengan kelompok aristokrat, kelas menengah dalam berpolitik (12%).

Seringkali rezim pemerintahan populis berjalan tanpa mempertimbangkan latar belakang kelompok politik yang mendukungnya. Aktor dominan dengan wajah populis tidak hanya menghadapi tekanan untuk mengakomodasi kepentingan

Tabel 2. Tantangan-tantangan Demokratisasi yang dihadapi Aktor Dominan maupun Alternatif di DKI Jakarta

NO	TANTANGAN-TANTANGAN	%
A	**Aktor Dominan**	
1	Kompetisi antar-elit atau persaingan elit	15
2	Tidak mendapat dukungan dari birokrasi; birokrasi masih lemah	15
3	Mendorong agak kelompok kritis, kelas menengah, dan kelompok terdidik untuk masuk dalam politik	12
4	Tidak memperoleh dukungan memadai dari publik	10
5	Tidak mampu merumuskan program dan strategi yang baik/tepat	10
B	**Aktor Alternatif**	
1	Tidak mampu merumuskan program dan strategi yang baik/tepat	16
2	Berhadapan dengan elit/pemimpin yang memonopoli politik	10
3	Penegakan hukum masih lemah	10
4	Tidak memperoleh dukungan memadai dari publik	10
5	Money politics, korupsi	6

Sumber: Survei PWD DKI Jakarta, 2013

politik para pengusungnya, tapi juga menghadapi tantangan dari luar lingkar kekuasaannya. Titik kompromi atas pertemuan polarisasi dua kutub politik ini melahirkan sebuah model rezim pemerintahan yang disebut politik kartel (Ambardi, 2009: 3). Adapun indikasi utama politik kartel adalah deideologisasi partai dalam perilaku politik, sikap permisif dalam pembentukan koalisi, tiadanya oposisi, dan kecenderungan kekuatan politik untuk bertindak secara kolektif sebagai satu kelompok.

Rezim populis di tingkat lokal sekalipun berkepentingan terhadap kartelisasi politik. Rezim populis memerlukan stabilitas politik tingkat elit untuk mendapatkan dukungan elit politik dalam menjalankan agenda–agenda pemerintahannya. Dukungan elit politik sangat diperlukan mengingat kemampuan aktor

dominan dalam mendorong perbaikan representasi politik yang lemah. Akan tetapi persoalannya tidak mudah untuk menciptakan kartel politik di tingkat lokal sekalipun, semisal karena kepentingan ekonomi, politik partai, maupun cengkeraman elit oligarki yang akut. Yang kerap terjadi justru lahirnya polarisasi blok kekuatan antara rezim populis dengan kelompok organisasi politik formal.

Tantangan internal yang dihadapi aktor dominan adalah dukungan dari birokrasi pemerintahan mereka sendiri (15%), kekuatan dukungan publik (10%), serta kemampuan merumuskan program strategis secara tepat (10%).

Pada kenyataannya aktor alternatif masih saja menghadapi tantangan lama. Di saat aktor dominan dinilai telah membuka ruang pelibatan warga dalam agenda–agenda pemerintahan, aktor alternatif gagal mendapatkan dukungan publik secara luas (10%) dan tidak memiliki akar kuat di kalangan warga (10%). Dengan penilaian itu aktor alternatif gagal memposisikan dirinya sebagai representasi kekuatan politik demokratik. Situasi inilah yang terjadi di tingkat lokal Jakarta: representasi politik masih bermasalah, di saat populisme tampak menguat.

Bila populisme dianggap sebatas metode koneksi antara *voters* dan *politician*, dan diskursus demokratis atas tuntutan–tuntutan popular dan tantangan warga melawan elit, maka itu tetap belum cukup menjamin demokratisasi telah hadir. Kemunculan populisme di Jakarta kian mempertegas menguatnya politik berbasis figur aktor dominan, yang secara sukses mengalami glorifikasi untuk mendapatkan dukungan kuat dari warga dan menjamin stabilitas politik lokal Jakarta. Dengan demikian, populisme masih sebatas berperan sebagai alternatif birokrasi. Populisme tidak menjamin representasi politik membaik.

Penutup

Di Jakarta, aktor dominan lebih fokus pada persoalan–persoalan tatakelola pemerintahan, termasuk memanfaatkan populisme sebagai strategi pemenuhan pelayanan publik. Sementara itu, aktivis CSO juga lebih fokus menggarap partisipasi publik dengan memanfaatkan jejaring sosial dan media massa. Tapi keduanya sama–sama mengabaikan keberadaan lembaga–lembaga representasi politik, seperti partai dan parlemen. Aktor alternatif telah gagal memposisikan dirinya mewakili representasi politik kerakyatan karena kurangnya dukungan publik, tidak memiliki akar tingkat basis yang kuat. Institusi representasi politik formal masih dikendalikan oleh elit oligarki. Populisme baru sebatas alternatif debirokratisasi masalah publik. Kegagalan aktor alternatif dalam mempolitisasi masalah publik menempatkan masalah pelayanan publik sebagai arena transaksional rezim populis dengan warga. Situasi ini menguatkan marjinalisasi lembaga–lembaga intermediari, seperti partai politik, aktivis LSM, kelompok akademisi maupun tokoh masyarakat.

Di tengah kondisi seperti di atas, Jakarta memberikan pelajaran berharga tentang populisme yang justru memarginalkan publik karena yang dipikirkan aktor dominan hanya menyediakan program pro–publik tapi merasa tidak penting melembagakan saluran partisipasi secara formal. Begitu pun aktor alternatif sibuk memberdayakan publik namun abai dengan keberlanjutan setelah publik terberdayakan. Persoalan representasi politik menjadi agenda strategis yang akan menentukan arah perjalanan demokrasi dalam mewujudkan kesejahteraan yang berkelanjutan. Karena itu, perlu ada upaya kolaboratif dari aktor–aktor demokrasi untuk segera membebaskan publik dari depolitisasi yang mengatasnamakan pemenuhan kebutuhan publik secara pragmatis. ■

Referensi

Ambardi, Kuskridho. 2009.*Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: KPG.

Kariadi, Syafaatun. 2009. "Jalan-pintas Populis untuk Perbaikan Representasi" dalam Samadhi dan Warouw (ed.), *Demokrasi di Atas Pasir*. Yogyakarta: PCD Press dan Demos.

PWD UGM. 2014. "Demokrasi di Indonesia: antara Patronase dan Populisme". *Ringkasan Eksekutif Power, Welfare, and Democracy Project*.

Subono, Nur Iman, dkk. 2007. "The Floating and Marginalised Democrats" dalam Priyono, dkk. *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia*. Yogyakarta: PCD Press dan Demos.

Triwibowo, Darmawan, dkk. 2010. "Perluasan Inovasi Kebijakan Sosial di Tingkat Lokal". *Policy Paper*. Jakarta: Perkumpulan Prakarsa.

Törnquist, Olle. 2014. "Indonesia's Democratization Stagnant but Not Lost", *The Jakarta Post*, 25 Februari.

Catatan belakang

1. http://megapolitan.kompas.com/read/2013/02/27/06532383/Jumlah.Penerima.KJP. 2013.Baru.65.000.Siswa.

2. http://kabar24.bisnis.com/read/20130528/77/141464/kartu-jakarta-sehat-jaktim-penerima-terbanyak.

3. Wawancara dengan NY, informan-ahli dalam Survei PWD DKI Jakarta, 2013.

4. TRI RISMAHARINI: WAJAH PEMIMPIN POPULIS INDONESIA?

Laili Nur Anisah

Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung digelar pertama kali pada bulan Juni 2005, hingga sekarang tercatat lebih dari 1000 kali pemilihan kepala daerah sudah diselenggarakan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi momentum politik yang membangkitkan harapan baru akan kebebasan publik dalam menentukan pemimpinnya di tingkat lokal. Krisis kepercayaan terhadap lembaga legislatif membuat publik berharap besar melalui mekanisme pemilihan langsung, akan muncul sosok pemimpin yang sungguh–sungguh mampu membawa perubahan dalam kehidupan masyarakat menjadi lebih baik. Selama lebih dari satu dekade sejak pemilihan kepala daerah secara langsung

dilaksanakan pertama kali, memang telah muncul banyak sosok kepala daerah yang mampu menjawab harapan tersebut. Joko Widodo (Walikota Solo, Gubernur DKI Jakarta, dan terakhir menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia), Ridwan Kamil (Walikota Bandung), Abdullah Azwar Anas (Bupati Banyuwangi), Bima Arya (Walikota Bogor), Basuki Tjahaya Purnama atau Ahok (Gubernur DKI Jakarta sekarang), dan Tri Rismaharini (Walikota Surabaya) adalah nama–nama yang dengan mudah terucap ketika membahas kepala–kepala daerah inovatif dan progresif di masa kini.

Meskipun publik mengakui keberhasilan kinerja para tokoh tersebut untuk melakukan berbagai perubahan di daerahnya, tapi tidak sedikit juga kritik ditujukan terkait dengan keberlanjutan program–program yang digagas oleh para tokoh tersebut. Upaya–upaya yang dilakukan para tokoh tersebut dalam menjalin komunikasi langsung dengan masyarakat pun seringkali dikritik sekedar bentuk pencitraan untuk membentuk sosok yang dekat dengan publik, atau lazim dikenal dengan sebutan pemimpin populis. Di tengah perdebatan ini, kemunculan para kepala daerah yang inovatif dan populis ini menjadi fenomena menarik untuk dianalisis dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Menguatnya politik berbasis figur, terutama setelah penerapan sistem pemilihan langsung, memunculkan konfigurasi relasi kekuasaan yang semakin dinamis, yang antara lain diindikasikan dari kemunculan aktor–aktor alternatif atau para pelaku politik baru yang turut bertarung dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Sebaliknya, aktor–aktor dominan yang umumnya berada dalam lingkungan pemerintahan pun memperbaharui strateginya demi mempertahankan legitimasi kekuasaannya. Dinamika kekuasaan ini menjadikan demokrasi

tidak cukup dipahami sebagai mekanisme prosedural, tapi juga arena untuk meraih dan mempertahankan dukungan publik melalui pemanfaatan berbagai sumber daya, baik yang berbasiskan ekonomi, sosial, maupun politik.

Pengelolaan sumber daya dalam rangka meraih dan mempertahankan dukungan publik tidak hanya penting untuk memenangkan pemilihan kepala daerah. Lebih jauh lagi, dukungan publik akan memberikan legitimasi politik yang kuat ketika kepala daerah membuat dan melaksanakan kebijakannya. Tokoh–tokoh yang dianggap progresif dalam memimpin daerahnya tidak jarang dinilai kontroversial ketika membuat kebijakan, bahkan juga berani berhadapan dengan partai pengusungnya dan DPRD ketika kebijakannya tidak disetujui partai atau DPRD. Keberanian ini tidak semata muncul karena kualitas personal figur tersebut, tapi karena kemampuannya dalam mengelola sumber–sumber daya sosial, politik, dan ekonomi yang dimilikinya. Dalam perspektif demokrasi, kemampuan mengelola sumber–sumber daya ini juga penting untuk menilai seberapa jauh tokoh–tokoh kepala daerah populis tersebut menggunakannya untuk mendukung pelembagaan demokrasi.

Tulisan ini akan mengupas salah seorang pemimpin populis yang saat ini menjadi Walikota Surabaya. Tri Rismaharini adalah sosok populis yang dinilai publik banyak melakukan perubahan positif dalam pengelolaan Kota Surabaya. Pada Tahun 2010, di bawah kepemimpinan Risma, Kota Surabaya mulai menerapkan sistem *e–budgeting*, *e–controlling*, dan *e–procurement*. Selain itu, Risma juga menerapkan banyak kebijakan dan program pro–publik lainnya, seperti kebijakan pro–lingkungan dengan membuka lebih banyak ruang hijau kota, program Wajib Belajar 12 tahun, di mana SPP siswa sekolah negeri ditanggung APBD

Kota hingga jenjang SMA/SMK, dan program penambahan gizi bagi lanjut usia di seluruh Kota Surabaya. Program–program andalan Risma tidak dengan mudah mendapat persetujuan DPRD Kota Surabaya, bahkan secara personal, Risma dianggap sombong karena jarang hadir saat rapat dengan dewan, selalu diwakilkan ke stafnya. Begitu juga jika diundang rapat oleh PDIP, partai pengusungnya, Risma bahkan tidak pernah hadir. Risma juga berani menentang pembangunan tol tengah kota untuk mengurangi kemacetan yang juga memicu konflik dengan Gubernur Jawa Timur, Soekarwo. Sepak terjang Risma tersebut seolah menunjukkan kepercayaan diri Risma yang kuat demi memperjuangkan kepentingan publik, tapi di sisi lain juga menarik untuk dianalisis bagaimana implikasi dari pilihan sikap tersebut terhadap pelembagaan demokrasi.

Tulisan ini akan mengupas modal, kekuatan dan strategi yang digunakan Risma untuk menjadi pemimpin politik yang sah dan terlegitimasi, hambatan–hambatan yang dialami oleh Risma serta dampak kemunculan pemimpin populis bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Melalui survei PWD di Kota Surabaya yang dilakukan pada Maret 2013, diperoleh hasil bahwa sebanyak 70% informan berkeyakinan Risma akan terpilih kembali jika Risma mencalonkan diri pada pemilihan di tahun 2015. Munculnya prosentase tersebut berkaitan dengan pertanyaan dalam survei apakah Risma mudah atau sulit menjadi pemimpin yang absah dan otoritatif berkaitan dengan penggunaan basis–basis modal yang dimilikinya. Meskipun memiliki hubungan pasang surut dengan legislatif, Risma memiliki modal kuat meneruskan jabatannya pada periode kedua. Dengan kata lain, Risma dinilai berhasil menaikkan modal yang dimilikinya demi mempengaruhi konstituen di Kota Surabaya.

Basis Modal Risma menjadi Pemimpin

Tahun 2010 memiliki arti penting bagi iklim demokrasi di Surabaya. Kota Surabaya memilih walikota perempuan untuk pertama kali, Tri Rismaharini. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, pada tahun 2009 tingkat kemiskinan Kota Surabaya jauh di bawah tingkat kemiskinan kota/kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur. Bahkan selisihnya cukup banyak dari tingkat kemiskinan Provinsi Jawa Timur. Prosentase kemiskinan Kota Surabaya sebesar 6,72%, sedangkan kemiskinan Provinsi Jawa Timur adalah 16,22% (Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, 2010). Ditinjau dari capaian Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat tahun 2009, Surabaya juga mendapat predikat Kota Tidak Bermasalah dan Non Miskin (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2011). Berdasarkan kedua data tersebut, bisa dikatakan kondisi perekonomian, keamanan, dan sosial Kota Surabaya terkendali dan aman.

Berdasarkan hasil Survei PWD di Kota Surabaya (2013), sebanyak 63% informan menyatakan bahwa Tri Rismaharini merupakan tokoh yang dinilai paling berpengaruh (*dominant actor*) di Kota Surabaya. Penilaian tersebut berkaitan dengan posisi Risma sebagai pejabat publik terpilih yakni Walikota Surabaya. Seorang Kepala Daerah selalu memiliki basis modal yang dipertimbangkan oleh partai politik hingga dia diusung menjadi Calon Kepala Daerah tertentu. Begitupun dengan Risma saat PDIP Kota Surabaya meminangnya untuk dijadikan Calon Walikota disandingkan dengan Bambang D.H. Nama terakhir yang disebut merupakan mantan Walikota Surabaya yang telah menduduki dua kali masa jabatan.

Risma merupakan satu–satunya walikota perempuan Kota Surabaya yang berhasil menjadi walikota meskipun tidak memiliki

modal ekonomi yang cukup. Dalam satu wawancara, Risma menuturkan hal yang menarik. Saat Risma dipinang oleh PDIP Kota Surabaya agar mau dipasangkan dengan Bambang DH, reaksi Risma kala itu nampak malu–malu dengan menyebutkan "*Saya ini ndak punya apa–apa Pak, hanya ada mobil dan tabungan 60 juta saja*"[1]. Hal ini terjadi karena pemahaman Risma mengenai calon yang akan diusung partai harus memberikan mahar besar untuk dana kampanye. Risma adalah seorang birokrat karir yang bertugas pada Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 1997 hingga tahun 2010. Karirnya dimulai dari jabatan Kepala Seksi Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya hingga menjadi Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. Sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), tentunya Risma terlarang berafiliasi dan menjadi simpatisan partai. Meskipun demikian, Risma memiliki beberapa modal yang menarik minat PDIP hingga mau mengusungnya sebagai calon Walikota Surabaya. Profesionalisme sebagai PNS dan prestasinya ketika menduduki beberapa jabatan potensial di Badan Perencanan Pembangunan Kota serta Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota merupakan nilai lebih yang menjadi pertimbangan PDIP, apalagi Risma pernah menjadi bawahan saat Bambang D.H. menjabat sebagai Walikota Surabaya, sehingga dengan mengusung Risma arah kebijakan Bambang D.H. tidak akan bergeser jauh.

Beberapa bulan setelah dilantik sebagai walikota, DPRD Kota Surabaya menghembuskan isu pemberhentian Risma dengan menggulirkan hak angket. Kenaikan pajak reklame yang diputuskan sepihak membuat dewan membuat petisi untuk mendorong dilaksanakannya hak angket. Fraksi PDIP bahkan ikut menandatangani petisi tersebut. Disusul dengan

pertikaiannya dengan Gubernur Jawa Timur, Soekarwo, mengenai pembangunan tol tengah yang sudah ditenderkan sejak Bambang DH menjabat. Kedua peristiwa tersebut telak menjadi penanda ditariknya dukungan PDIP di legislatif.

Berkurangnya dukungan dari PDIP ini menjadi titik tolak Risma menggunakan kapasitasnya guna menguatkan legitimasi dan dukungan massa terhadap dirinya. Laclau (1997) menyebutkan populisme bisa muncul dari dua keadaan. Krisis struktural ekonomi dan krisis institusi politik yang mendorong munculnya politik populisme. Berdasarkan data Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di atas, terjadinya krisis struktural ekonomi sangatlah tidak mungkin. Munculnya politik populisme Risma salah satunya disebabkan berkurangnya dukungan partai terhadap dirinya. Risma mencoba mengeluarkan semua kapasitas yang dimilikinya guna memperkuat dukungan dan legitimasi untuk 4 tahun mendatang. Hal ini terlihat dari cara−cara Risma melakukan mobilisasi dan mengorganisasi dukungan. Berdasarkan hasil survei, sebanyak 54% pendapat menyatakan bahwa Risma menggunakan cara−cara populis yakni dengan menyuarakan isu−isu populer yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Risma tidak lagi melakukan pendekatan dengan DPRD dalam upaya memobilisasi dan memperkuat dukungan. Risma berbelok arah dari mendekati perwakilan rakyat yang terlembaga menuju cara pendekatan langsung terhadap konstituen.

Strategi Membangun Legitimasi dan Dukungan

Sebagai pemimpin daerah yang terlegitimasi tetapi tidak memiliki dukungan massa dari partai politik, Risma sadar

pentingnya dukungan dari arah lain untuk memuluskan program kerjanya selama menjabat. Berdasarkan data Survei PWD Kota Surabaya (2013), Risma menggunakan beberapa strategi untuk mendapatkan dukungan massa. Salah satu modelnya ialah dengan memanfaatkan semua basis modal yang dimilikinya, terutama basis sosial (hubungan sosial). Basis sosial Risma merupakan modal yang paling besar jika dibandingkan dengan basis modal lainnya, yakni sebesar 39%. Seperti diketahui, Risma menjadi birokrat selama 13 tahun. Di samping itu salah satu informan survei meyakini bahwa selama itu pula Risma menjaga komunikasi sangat baik dengan para akademisi di almamaternya Institut Sepuluh November (ITS). Informan tersebut menggunakan ungkapan "*memiliki hubungan erat*" yang menggambarkan relasi antara Risma dengan akademisi tersebut sejak Risma menjadi Kepala Bappeko Kota Surabaya[2]. Basis ekonomi bukan merupakan faktor utama PDIP meminang Risma mendampingi Bambang D.H. pada waktu itu. Terbukti basis ekonomi dalam survei mendapat peringkat kedua yakni sebesar 26%, dilanjutkan dengan modal lainnya, yaitu basis budaya (pengetahuan) yang memiliki prosentase sebesar 20%. Temuan ini cukup menarik karena selain ketiga modal di atas, ternyata basis koersif atau tekanan memiliki prosentase yang cukup tinggi yakni sebesar 15%. Hal ini menunjukkan Risma berhasil menjadi tokoh yang popular, sekaligus digunakannya modal koersif (tekanan) untuk mencapai legitimasi tersebut. Modal koersif dapat diartikan digunakannya tekanan atau paksaan yang dianggap sebagai kapasitas politik aktor untuk menjadi pemimpin yang terlegitimasi. Dalam survei PWD penggunaan modal koersif ini tidak hanya digunakan oleh aktor dominan saja, aktor alternatif juga menggunaan basis modal ini. Menyangkut Risma, digunakannya modal ini contohnya pada

saat pemeriksaan identitas kependudukan di ruang–ruang publik seperti Taman Bungkul. Salah satu informan mengatakan sejak Risma menjabat kerap sekali dilakukan razia kependudukan. Hal tersebut membuat beberapa kelompok masyarakat seperti komunitas LGBT merasa tidak aman[3].

Indikator keberhasilan Risma memanfaatkan basis modal yang dimilikinya yaitu berhasil menjadi pimpinan politik yang kuat dan berkuasa (30%) meskipun data menyebutkan bahwa salah satu hambatan Risma memanfaatkan basis kekuatannya adalah lemahnya basis massa yang dimiliki, juga karena rentannya hubungan dengan institusi demokrasi seperti DPRD Kota Surabaya (11%). Risma yang diusung PDIP karena pengalaman kerja dan profesionalitas sebagai birokrat pada posisi–posisi strategis di beberapa SKPD Kota Surabaya kemudian mulai berubah sikap saat ditariknya dukungan PDIP pasca Risma menjabat. Risma lebih sering melakukan kegiatan yang bersentuhan dan terlihat oleh masyarakat langsung, seperti menjenguk anak yang jatuh dari kereta api di Kecamatan Semampir sambil berjanji akan menggelar Nikah Isbat dan Pengurusan Akte Kelahiran Gratis. Pendekatan langsung praktis digunakan oleh Risma setelah penarikan dukungan tersebut. Kemudian dilanjutkan dengan program–program lain yang melibatkan Risma secara langsung. Hubungan Risma dengan DPRD Kota Surabaya mengalami kondisi pasang surut, tidak terkecuali dengan partai pengusungnya sendiri, PDIP. Hubungannya dengan PDIP semakin meruncing saat Risma menyampaikan akan mengundurkan diri dari jabatan walikota karena partai memilih wakil walikota yang bersebrangan dengan dirinya, Wisnu Sakti Buana. Bahkan sebesar 13% informan menyatakan bahwa Risma tidak memiliki tantangan atau hambatan dalam memanfaatkan

basis modal yang dimilikinya untuk menjadi Walikota periode kedua. Menjadi hal yang menarik saat sebagian besar anggota legislatif berkonfrontasi dengan Risma, tetapi basis massa Risma malah menunjukkan sebaliknya, terus meningkat. Anggota legislatif merupakan representasi dari rakyat yang memilihnya. Norris (1999) pernah menyebutkan fenomena seperti ini yakni saat populisme hadir dikarenakan menurunnya kepercayaan terhadap lembaga–lembaga modern seperti partai dan DPR, di mana lembaga–lembaga tersebut merupakan indikator demokrasi.

Tidak akurnya Risma dengan partai politik pengusung dan dengan DPRD Kota Surabaya, mengakibatkan adanya proses eksklusi terhadap aktor–aktor demokrasi lainnya, terutama DPRD dan Wakil Walikota. Proses eksklusi dalam survei dimaknai sebagai salah satu cara aktor, baik aktor dominan maupun aktor alternatif untuk tidak melibatkan atau mengabaikan masyarakat atau perwakilannya dalam proses–proses politik. Sedangkan demokratisasi sendiri menghendaki agar semua kelompok sosial bisa terlibat dan ikut serta mengontrol urusan publik. Hal ini tampak ketika Risma melakukan proses eksklusi tersebut pada saat pengambilan keputusan ditutupnya Lokalisasi Dolly, sebesar 67% informan menyatakan Risma sering melakukan pengambilan keputusan sendiri. Risma menutup Lokalisasi Dolly tanpa berkonsultasi DPRD maupun tanpa sepengetahuan Wakil Walikota.

Meskipun memiliki hubungan yang tidak mesra dengan PDIP, sebanyak 70% informan meyakini bahwa Risma akan terpilih dengan mudah menjadi pemimpin yang sah dan terlegitimasi jika nanti di tahun 2015 dia mengajukan diri menjadi calon walikota untuk kedua kalinya (Survei PWD Kota Surabaya, 2013). Harus diakui di tahun 2010 jika bukan karena diusung

oleh PDIP, Risma tidak akan bisa menjadi walikota. Sebanyak 16% informan menyebutkan faktor yang memfasilitasi Risma bisa menjadi walikota hingga sekarang adalah karena dukungan partai, selebihnya karena pengalaman panjang sebagai birokrat (13%). Fakta tersebut menunjukkan bahwa aktor dominan yang tidak memiliki basis massa politik, bisa menjadi begitu popular bahkan dijamin memiliki jalan mulus jika ingin mencalonkan kembali sebagai walikota, tanpa tergantung pada dukungan partai politik. Padahal, demokrasi sendiri memiliki syarat mutlak keterwakilan rakyat terhadap lembaga representasi seperti DPRD dan partai politik. Pertentangan antara politik berbasis figur dan politik representasi ini menjadi tantangan tersendiri dalam demokrasi di Indonesia, terutama dalam jangka panjang terkait dengan sinergitas relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.

Di sisi lain, survei juga menunjukkan Risma akan sulit terpilih lagi meneruskan jabatannya, karena basis massa partai yang dimiliki Risma sangat sedikit (14%) dan juga karena tekanan politik yang luar biasa (14%). Hal ini dikarenakan Risma bukan dari simpatisan maupun kader partai mana pun. Dukungan Fraksi PDIP Kota Surabaya pun sudah meluntur di awal kepemimpinan Risma. Motivasi Fraksi PDIP memang tidak bisa diketahui atau diukur publik pada saat ikut menandatangani petisi hak angket, tetapi salah satu informan yakin bahwa dicalonkannya Risma sebagai Walikota dan didampingi Mantan Walikota sebelumnya sebagai Calon Wakil walikota memang skenario yang sudah dirancang oleh Fraksi PDIP Kota Surabaya, hingga terbongkar saat penandatanganan tersebut[4]. Rencananya setelah pemilihan kepala daerah dimenangkan oleh pasangan calon Risma–Bambang, Risma akan diturunkan sehingga Bambang bisa menggantikan jabatan Risma sekaligus meneruskan

jabatannya terdahulu menjadi tiga kali periode kepemimpinan, yang tentu saja bertentangan dengan undang–undang kalau dilakukan melalui mekanisme yang benar.

Risma mulai memobilisasi dan menggalang dukungan massa dengan melakukan proses pendekatan (20%) pada komunitas atau warga Surabaya. Pendekatan yang dipilih oleh Risma adalah pendekatan langsung dan terlihat oleh publik. Seperti setiap hari Senin Risma kerap ikut mengatur lalu lintas didepan RSI Surabaya juga saat membersihkan taman kota sebelum jam kantor. Seorang informan mengatakan, kedekatan Risma dengan para akademisi tersebut melebihi kedekatan dengan partai pengusung. Setiap kebijakan yang menyangkut tata letak kota selalu meminta pertimbangan akademisi di Institut Sepuluh November Surabaya (ITS), tanpa berkonsultasi dengan PDIP[5.] Ini yang membuat PDIP merasa dimanfaatkan oleh walikota sehingga semakin memperburuk hubungan yang rentan tadi. Pendekatan Risma yang bersifat langsung, terlihat publik, dan selalu menjadi sorotan media massa baik lokal maupun nasional berhasil membuat Risma menjadi pemimpin yang popular di kalangan masyarakat Surabaya. Risma tidak lagi perlu membangun kedekatan dengan DPRD sebagai representasi rakyat di Kota Surabaya, tetapi bisa diartikan Risma mengabaikan jalur–jalur kontrol rakyat yang terlembaga pada sistem demokrasi. Abercrombie (1998) pernah menyebut gejala ini sebagai definisi populisme yakni suatu retorika politik, yang menganggap keutamaan dan keabsahan politik terletak pada rakyat. Sasaran–sasaran politik akan dicapai paling baik melalui cara hubungan langsung antara pemerintah dan rakyat, tanpa perantaraan lembaga–lembaga politik yang ada.

Selain melakukan proses eksklusi terhadap partai pengusungnya, Risma mengimbangi hal tersebut dengan

melibatkan masyarakat dan akademisi dalam penyusunan program kerja. Adanya Forum Rembug Kota Surabaya yang dijalankan juga seringnya Risma melibatkan mantan tentornya di ITS menjadi alternatif masukan pembangunan kota selain masukan dari DPRD Kota Surabaya. Risma juga membuat "*Suara Warga Surabaya*", situs aduan *online* terintegrasi antar SKPD agar keluhan mudah ditangani dengan cepat. Risma membangun kekuatan lain selain dukungan dari Partai politik pengusung. Sebesar 20% informan mengatakan Risma menggunakan cara–cara persuasif untuk mengatasi eksklusi dalam proses politik.

Strategi selanjutnya yang digunakan oleh Risma untuk memperoleh dukungan masyarakat yakni kapasitas melakukan politisasi dan menciptakan agenda. Data Survei PWD Kota Surabaya (2013) menunjukkan isu–isu yang diprioritaskan oleh Risma terutama berkenaan dengan kesejahteraan (30%), berbanding lurus dengan permasalahan utama yang dikeluhkan masyarakat Surabaya, yakni pendidikan (38%) dan kesehatan (17%). Mengenai dua permasalahan ini, Risma memiliki program bebas SPP 12 tahun bagi sekolah negeri. Bidang Kesehatan Risma menggunakan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) untuk berobat gratis di rumah sakit milik Pemkot dan rumah sakit Provinsi. Terlihat di sini Risma dan tim kecilnya mendekati konstituen menggunakan isu–isu yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Isu kesejahteraan masih menjadi isu strategis untuk memenangkan hati rakyat. Seperti yang disebutkan oleh Deiwiks (2009), situasi ketimpangan ekonomi, pengangguran, kemiskinan merupakan humus yang subur bagi klaim–klaim populisme. Isu–isu tersebut dikemas sebagai isu prioritas yang bersifat strategis, sebesar 70% informan mengatakan Risma membingkai problem–problem kesejahteraan sebagai agenda

yang bersifat strategis. Hambatan Risma dalam menjadikan isu kesejahteraan sebagai isu yang bersifat strategis adalah kurangnya dukungan dari DPRD dan partai politik. Ini nampak pada hasil survei sebanyak 26% informan percaya itu akan mempersulit Risma mengimplementasikan program–program kerjanya.

Kapasitas Risma meneguhkan posisinya adalah pada kemampuannya memobilisasi masyarakat untuk mendukung program–program kerja serta isu yang diusung. Hasil survei menunjukkan angka tinggi terhadap metode yang digunakan oleh Risma yakni 54% informan mengutarakan Risma menggunakan populisme. Populisme di sini dimaknai sebagai membangun hubungan langsung antara elit dan massa dengan mengusung isu–isu popular. Sedangkan cara yang dilakukan untuk mengimplementasikan metode di atas demi memobilisasi dan mengorganisasi dukungan yaitu dengan menggunakan pendekatan yang egaliter. Sebanyak 20% informan meyakini Risma menggunakan kedekatan tersebut untuk mengorganisir dan memobilisasi mereka guna memuluskan isu–isu prioritas di atas.

Implementasi Nilai–nilai Demokrasi oleh Aktor Dominan

Jika metode yang digunakan Risma dalam mencari dukungan dan memobilisasi massa adalah penggunaan pendekatan populis, maka selanjutnya akan dipaparkan bagaimana Risma sebagai seorang pemimpin populis mengimplementasikan nilai–nilai demokrasi. Implementasi ini akan menunjukkan kepatuhan aktor dominan (Risma) untuk mengikuti aturan dan regulasi demokrasi. Tabel 3 akan menunjukkan seberapa sering Risma mempromosikan atau mengabaikan nilai–nilai tersebut dalam kapasitasnya sebagai Walikota Surabaya.

Tabel 3 menampilkan beberapa nilai–nilai demokrasi yang dipih untuk menunjukkan frekuensi aktor dominan menggunakannya. “Mempromosikan” bisa diartikan bagaimana Risma memajukan, mendorong, mematuhi, mengkampanyekan nilai–nilai tersebut, sementara “Kadang–kadang“ mengindikasikan kondisi yang sebaliknya. Jika dilihat dari prosentase angka pada tabel di atas, Risma sebagai aktor dominan ternyata dinilai hanya mempromosikan dengan tinggi prinsip kebebasan dan akses yang sama untuk berpartisipasi dalam diskursus publik (sebesar 60%). Di luar dari aturan tersebut, semuanya berada di bawah 50%. Bahkan nilai yang dianggap sebagai fondasi demokrasi yakni penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia menempati nilai terendah yang pernah dipromosikan yakni sebesar 27%. Penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia merupakan salah satu ciri dari negara demokrasi. Penghormatan terhadap nilai tersebut menjadi dasar peletakan pemimpin negara tidak otoriter. Rendahnya promosi Risma terhadap HAM dipicu dari kasus penutupan Lokalisasi Dolly. Para Pekerja Seks dipulangkan tanpa didahului persiapan berkelanjutan agar tidak lagi terjadi pelacuran. Sikap ini jelas bertentangan dengan HAM, manakala keterpantauan penderita HIV/AIDS serta akses kesehatan mereka juga ikut berantakan. Risma beranggapan dengan tidak menutup Dolly, maka sama saja membiarkan pemerintah melanggar HAM. Sedangkan para informan menilai dengan tidak adanya jaminan kehidupan pekerja seks setelah ditutupnya Dolly, merupakan pelaggaran HAM. Sama halnya dengan nilai penghormatan HAM, sebesar 27% tercatat Risma pernah mempromosikan dalam kegiatannya sebagai walikota. Nilai ini jauh dari kata cukup mengingat kapasitasnya sebagai pemimpin yang populis.

Tabel 3. Sejauhmana Aktor Dominan Kota Surabaya Mempromosikan Aturan Main dan Regulasi Demokratis

NO.	ATURAN DAN REGULASI DEMOKRASI	AKTOR DOMINAN		
		MEMPRO-MOSIKAN	KADANG-KADANG	TIDAK JAWAB
A	**Kewarganegaraan**			
1	Kewarganegaraan yang setara dan eksklusif	50%	38%	13%
2	Aturan Hukum (termasuk hukum internasional dan konvensi-konvensi PBB)	27%	54%	19%
3	Kesetaraan di depan hukum	44%	44%	13%
4	Hak Asasi Manusia yang universal	27%	54%	19%
B	**Representasi**			
5	Perwakilan politik yang demokratis melalui partai politik dan pemilu	42%	44%	15%
6	Partisipasi berbasis hak-hak warga negara dalam tatakelola publik	48%	38%	15%
7	Saluran kepentingan yang terlembaga dan saluran representasi berbasis isu dalam tatakelola publik	38%	54%	8%
8	Demokrasi lokal dalam kerangka politik nasional	31%	54%	15%
9	Kontrol demokratis terhadap penggunaan instrumen kekerasan	38%	46%	17%
C	**Tatakelola pemerintahan**			
10	Tatakelola pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel	38%	48%	15%
11	Indepedensi pemerintah dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya	38%	52%	10%
D	**Masyarakat sipil**			
12	Kebebasan dan kesempatan yang setara untuk mengakses wacana publik, budaya dan akademik	60%	25%	15%
13	Kemampuan masyarakat sipil berorganisasi secara independen dan demokratis	46%	40%	15%

Sumber: Survei PWD Kota Surabaya, 2013

Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya yang diunggulkan yakni penggunaan *e–budgeting* dan *e–controling* juga tidak membuat nilai tatakelola pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel menjadi naik tajam, hanya sebesar 38% nilai tersebut pernah dipromosikan. Agaknya memang benar bahwa aktor dominan saat mengambil keputusan sering dipengaruhi oleh akademisi, sehingga muncul angka 38% pada prinsip kemandirian pemerintah dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya.

Menarik mencermati sedikitnya promosi yang dilakukan Risma terhadap nilai kontrol demokratis terhadap penggunaan instrumen kekerasan, hanya sebesar 38%. Diketahui di saat Risma memimpinlah terjadi beberapa penyerangan diskusi maupun pembubaran acara bedah buku di Surabaya. Salah satunya diskusi antar iman yang diselenggarakan di Wisma Keuskupan Surabaya (Faizal, 2015). Bedah buku yang sedianya diadakan di lingkungan perpustakaan juga ikut dibubarkan (Khumaini, 2015). Kedua hal tersebut sangat jelas menggambarkan minimnya Risma mempromosikan kontrol demokrasi terhadap kekerasan yang terjadi di Surabaya, hingga sekarang tidak ada satupun pelaku yang dikenai hukuman atas kedua peristiwa tersebut.

Kapasitas aktor dominan dalam kaitannya dengan pelembagaan demokrasi juga ditinjau dari sejauhmana aktor dominan memiliki kecenderungan melanggar aturan main dan regulasi demokratis. Tabel 4 menunjukkan data yang diperoleh dari hasil Survei PWD Kota Surabaya (2013).

Tabel 3 dan 4 tidak mengandung makna yang berkebalikan, sehingga tidak bisa begitu saja disimpulkan bahwa jika aktor dominan jarang mempromosikan nilai–nilai demokrasi berarti aktor tersebut telah abai atau tidak mematuhi aturan atau

Tabel 4. Sejauhmana Aktor Dominan di Kota Surabaya Memanipulasi Aturan Main dan Regulasi Demokratis

No.	Aturan Main dan Regulasi	Aktor Dominan		
		Melanggar	Kadang-kadang	Tidak Jawab
A	**Kewarganegaraan**			
1	Kewarganegaraan yang setara dan eksklusif	48%	29%	23%
2	Aturan Hukum (termasuk hukum internasional dan konvensi-konvensi PBB)	23%	50%	27%
3	Kesetaraan di depan hukum	40%	40%	21%
4	Hak Asasi Manusia yang universal	38%	40%	23%
B	**Representasi**			
5	Perwakilan politik yang demokratis melalui partai politik dan pemilu	35%	40%	25%
6	Partisipasi berbasis hak-hak warga negara dalam tatakelola publik	46%	33%	21%
7	Saluran kepentingan yang terlembaga dan saluran representasi berbasis isu dalam tatakelola publik	29%	48%	23%
8	Demokrasi lokal dalam kerangka politik nasional	21%	48%	31%
9	Kontrol demokratis terhadap penggunaan instrumen kekerasan	50%	27%	23%
C	**Tatakelola pemerintahan**			
10	Tatakelola pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel	33%	50%	17%
11	Indepedensi pemerintah dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya	42%	44%	15%
D	**Masyarakat sipil**			
12	Kebebasan dan kesempatan yang setara untuk mengakses wacana publik, budaya dan akademik	29%	48%	23%
13	Kemampuan masyarakat sipil berorganisasi secara independen dan demokratis	23%	52%	25%

Sumber: Survei PWD Kota Surabaya, 2013

nilai–nilai demokrasi. Tabel di atas menunjukkan prosentase tertinggi pada nilai kewarganegaraan yang setara (*equal citizenship*) sebagai prinsip demokrasi yang dinilai banyak diabaikan oleh aktor dominan. Tingginya angka ini menunjukkan bahwa aktor dominan (Risma) kerap sekali menyalahi atau mengabaikan prinsip tersebut. Hal ini dilatarbelakangi dari ketidaktegasan Risma memberikan ruang yang sama pada kelompok–kelompok masyarakat di Surabaya. Aktivis lintas iman Kota Surabaya menyebutkan saat kepemimpinan Risma, dua kali acara diskusi dihentikan dengan alasan tidak ingin menimbulkan keributan antar kelompok di Surabaya. Diskusi yang dimaksud adalah diskusi antar iman dan diskusi bedah buku biografi Tan Malaka[6]. Masih menurut informan, Risma seolah membiarkan pembubaran acara tersebut hanya demi mengabulkan kelompok mayoritas saja. Memahami kesetaraan dan memberikan ruang–ruang yang sama kepada setiap penduduk merupakan salah satu prinsip–prinsip demokrasi yang mendasar. Menyediakan akses untuk meminimalkan marginalisasi perlu dilakukan melalui institusi negara. Dalam praktiknya Risma pernah tidak mau membuatkan akte kelahiran anak–anak Madura yang dilahirkan di Surabaya, dengan alasan mereka dilahirkan tidak di pusat–pusat kesehatan atau tidak menggunakan tenaga medis. Risma dan jajarannya menolak memproses pembuatan akte kelahiran karena kurangnya syarat administrasi meskipun Dirjen Adminduk sudah memberi izin. Baru pada akhir tahun akhirnya Risma mengeluarkan anggaran agar anak–anak tersebut bisa mendapatkan akte melalui putusan pengadilan[7.]

Di beberapa Negara seperti Kanada dan Australia, kewarganaegaraan yang setara ini diartikan sebagai memberikan nilai yang tinggi kepada keanekaragaman kultural dan memberi sumberdaya dan hak yang lebih kepada kelompok–kelompok

minoritas untuk membantu mereka berkembang dan memberi sumbangan kepada penciptaan kepada masyarakat yang kaya dan majemuk. Dampak pengabaian Risma pada prinsip–prinsip kesetaraan ini bagi warga Surabaya yaitu terhambatnya akses pelayanan dan pemenuhan hak–hak asasi warga Surabaya. Pemenuhan hak asasi negara terhadap warganya merupakan esensi tak terbantahkan dari negara demokratis. Jika pengabaian pada prinsip–prinsip kesetaraan ini terus menerus berlangsung, maka pengambilan kebijakan hanya akan didasarkan pada kelompok mayoritas saja, banyak lapisan masyarakat yang tidak dilibatkan dan akhirnya tersingkir dalam proses–proses demokrasi.

Ketidakpatuhan atau pelanggaran prinsip–prinsip kontrol demokratis terhadap penggunaan instrumen kekerasan menempati prosentase terbesar dari nilai–nilai demokratis yang dinilai informan pernah dilanggar oleh Risma. Mencapai angka 50%, Risma dinilai abai terhadap nilai tersebut. Dalam pengambilan keputusan maupun kesengajaan pembiaran kelompok–kelompok mayoritas mengancam dan melakukan teror kepada kelompok minoritas. Penutupan lokalisasi Dolly misalnya, yang mengerahkan polisi dan pamong praja disertai dengan kekerasan membuat Risma dinilai abai mengedepankan kontrol terhadap penggunaan instrumen kekerasan. Penggunaan kontrol terhadap instrument kekerasan sendiri untuk menjaga pemimpin atau pejabat publik agar tidak berlaku sewenang–wenang (*abuse of power*), apalagi untuk memuluskan program kerja atau kegiatan pemerintah.

Penutup

Tri Rismaharini merupakan aktor dominan yang menempati prosentase 69% tokoh paling berpengaruh di Kota Surabaya

berdasarkan Survei PWD Kota Surabaya (2013). Berbeda dengan kemunculan para pemimpin populis di negara–negara lain, kemunculan Risma tidak dilatarbelakangi krisis ekonomi, kerusuhan, kemiskinan, ataupun ketimpangan ekonomi yang tajam akibat pertumbuhan ekonomi yang tidak merata. Risma berhasil menjadi walikota karena dipinang oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Dipilihnya Risma didasarkan pada karir menjadi birokrat yang cemerlang di lingkungan pemkot Surabaya dari tahun 1997, juga karena untuk meneruskan kepemimpinan Bambang D.H., yang dipasangkan dengan Risma sebagai calon walikota Surabaya. Bambang D.H. sendiri merupakan politisi dan kader PDIP yang sudah menjabat dua kali periode sebagai Walikota Surabaya.

Setelah terpilih menjadi Walikota Surabaya, PDIP sedikit demi sedikit mulai menarik dukungan kepada Risma karena beberapa kebijakan Risma yang tidak sejalan dengan PDIP, juga karena kedekatan Risma dengan akademisi yang dinilai mempengaruhi kebijakan–kebijakan pemerintah Kota Surabaya. PDIP sendiri tidak pernah diajak berkonsultasi oleh Risma terkait kebijakan yang diambil Risma. Strategi Risma dalam memperoleh dukungan masyarakat dilakukan dengan memanfaatkan basis sosial dan basis pengetahuan. Membangun hubungan langsung dengan akar rumput melalui kerja–kerja langsung dan dapat dilihat. Strategi mengatasi eksklusivitas dilakukan menggunakan pendekatan persuasif, terjun kemasyarakat langsung. Strategi yang lain yakni menciptakan isu–isu kesejahteraan sebagai agenda strategis. Kemudian mengubah isu tersebut sebagai agenda politik. Strategi untuk melakukan mobilisasi dan mendapat dukungan dilakukan dengan menggunakan metode–metode populis, berinteraksi dengan masyarakat secara langsung, meyuarakan

isu–isu popular yang masih menjadi problem seperti pendidikan dan kesejahteraan.

Risma dalam realitas dianggap sebagai pemimpin populis. Namun hasil survei menunjukkan bahwa ia sedikit sekali mempromosikan prinsip–prinsip demokrasi dan malah terkesan abai pada prinsip dasar tesebut. Prinsip yang banyak dilanggar yakni kontrol demokratis terhadap alat kekerasan, juga seringnya mengabaikan prinsip kewarganegaraan yang setara.

Populisme hanya digunakan sebagai strategi pemimpin untuk mencari dukungan massa, memobilisasi massa. Caranya dengan mengusung isu–isu kesejahteraan sebagai isu strategis dengan menggunakan pendekatan langsung dan berbagai cara seperti penggunaan media massa dalam publikasi. Pemimpin yang menggunakan pendekatan populisme kadang terjebak pada pengabaian prisnsip–prinsip demokrasi sebagai landasan negara hukum. Mengira bahwa mandat berasal dari rakyat secara langsung tidak melalui lembaga representasi yang mewakili rakyat. Hal ini bisa menimbulkan munculnya pemimpin otoriter yang hanya bisa diturunkan dengan sebuah gerakan sosial yang massif. Karena dia berpendapat rakyat masih menginginkannya menjadi seorang pemimpin. ■

Referensi

Abercrombie, Nicolas dan Brian Longhurst. 1998. *Audiences: A Sociological Theory of Performance and Imagination*. London: SAGE Publications Ltd.

Badan Pusat Statistik Surabaya. 2010. Jumlah Prosentase Penduduk Miskin menurut Propinsi/Kabupaten/Kota 2009 (diunduh dari. http://surabayakota.bps.go.id/webbeta/frontend/linkTabelStatis/view/id/5). Diakses tanggal 14 April 2015.

Canovan, Margaret. 1981. *Populism*. London: Junction Book.

Deiwiks, Christa. 2009. *Populism, Living Review in Democracy*. Vol I, bisa diakses di http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/view/lrd-2009-3/12. Diakses 12 April 2015

Faizal, Ahmad. 2013. Kompas. "Penyerangan ke Diskusi Antar Iman Tuai Kecaman". *Kompas*, http://regional.kompas.com/read/2013/06/12/18252539/Penyerangan.ke.Diskusi.Lintas.Agama.Tuai.Kecaman. Diakses 10 April 2015.

Khumaini, Anwar. 2014. "Pembubaran Bedah Buku Tan Malaka Bukti 'Hantu' Orba masih Ada". *Merdeka*, http://www.merdeka.com/peristiwa/pembubaran-bedah-buku-tan-malaka-bukti-hantu-orba-masih-ada.html. Diakses 10 April 2015.

Laclau, Ernesto. 1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London: New Left Book

Norris, Pippa. 1999. Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford: Oxford University Press

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. 2011. Indikator Kesejahteraan Provinsi Jawa Timur.

Catatan belakang

1. Wawancara dengan HPL, seorang Kader PDIP Provinsi Jawa Timur, Juni 2013
2. Wawancara dengan BKT, seorang kader PDIP Kota Surabaya, Juni 2013
3. Wawancara dengan DA, aktivis LGBT Kota Surabaya, Mei 2013
4. Wawancara dengan AI, aktivis LSM di Surabaya, Juli 2013
5. Wawancara dengan HPL, Kader PDIP Provinsi Jawa Timur, Juni 2013
6. Wawancara dengan WY, aktivis, Juni 2013
7. Wawancara dengan DA, Juli 2013

5. PARADOKS DEMOKRASI POPULIS: TANTANGAN MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN PASCAKONFLIK DI POSO

M. Nur Alamsyah

Pendahuluan

Konflik Poso melahirkan rezim konflik sebagai reproduksi fenomena sosial dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Pemicu kekerasan muncul akibat persaingan dalam rekrutmen jabatan politik yang tidak adil dan tidak terbuka, di samping jurang kesenjangan ekonomi antara penduduk lokal dan pendatang. Harapan baru muncul ketika memasuki era reformasi yang melahirkan perubahan sistem politik ke arah demokrasi dengan mengedepankan keterlibatan masyarakat. Pemilihan kepala daerah secara langsung pada 2005 dan 2010 membawa *euphoria* bagi masyarakat akan kehidupan yang lebih baik. Namun iklim demokrasi yang kondusif dan populis seperti dijanjikan reformasi, pada kenyataannya tidak memberikan perubahan signifikan pada pembangunan, terutama

dalam hal pelayanan publik dan keadilan sosial. Sebaliknya berbagai masalah rumit dan kompleks menyertai perubahan iklim demokrasi ini.

Berdasarkan data Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara tahun 2012, Kabupaten Poso menempati peringkat kedua sebagai daerah termiskin setelah Kabupaten Tojo Una–Una. Perubahan penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih demokratis sebagai hasil dari Pemilihan Kepala Daerah 2005, ternyata belum sepenuhnya berdampak pada peningkatan kesejahteraan publik. Hal ini tergambar dari hasil Survei PWD di Kabupaten Poso (2013) yang menunjukkan bahwa isu pelayanan publik merupakan isu yang dianggap paling menonjol terkait dengan pemenuhan kesejahteraan. Survei tersebut menunjukkan bahwa lima masalah utama yang dianggap sebagai isu publik terpenting oleh masyarakat di Kabupaten Poso adalah: (1) kesejahteraan dan keamanan sosial (24%); (2) keamanan diri (14%); (3) pelayanan kesehatan (14%); (4) pelayanan pendidikan (14%); serta (5) kinerja pemerintahan (14%). Temuan survei ini menunjukkan bahwa secara umum kinerja Pemerintah Kabupaten Poso dinilai belum menunjukkan prestasi berarti dalam memenuhi kebutuhan–kebutuhan publik yang terkait keamanan dan pelayanan dasar.

Iklim demokrasi yang kondusif sejak terpilihnya pemerintahan hasil pemilihan kepala daerah secara langsung di tahun 2005 tidak dapat dimanfaatkan pemerintah untuk mengelola permasalahan kemasyarakatan secara menyeluruh. Pihak–pihak yang pernah terlibat dalam konflik ternyata masih mencoba mempertahankan pengaruhnya dengan mengejar keuntungan ekonomi yang timbul dari situasi perekonomian yang kacau daripada memperbaiki status kelompoknya yang

hidup kekurangan (Collier dan Anke Hoefler dalam Kivimaki, 2005: 124). Kendati konflik secara riil telah berhenti, tetapi pertarungan kekuasaan yang diwariskan masih mencoba menganggu komitmen pemerintahan demokratis untuk mewujudkan kesejahteraan. Apalagi ketika negara berada pada posisi yang lemah, sehingga tidak berdaya mencegah pengerahan kekerasan atau menghentikan aparat keamanan untuk melakukan pemerasan atau penganiayaan, maka yang terjadi kemudian adalah kegagalan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, terutama dalam hal kesejahteraan, keamanan, dan pelayanan publik.

Berangkat dari asumsi tersebut di atas, tulisan ini ingin menunjukkan bahwa penyelesaian konflik yang tidak tuntas menjadi kendala bagi pemerintahan demokratis untuk bekerja mewujudkan kesejahteraan. Ini adalah tantangan yang tidak hanya dihadapi Poso tetapi juga oleh daerah–daerah lain di Indonesia yang pernah mengalami konflik berkepanjangan. Dengan menguraikan apa yang terjadi di Poso, diharapkan pengalaman ini dapat menjadi pembelajaran bagi pelembagaan demokrasi di daerah–daerah pascakonflik. Untuk itu, tulisan ini akan menguraikan terlebih dahulu konstruksi politik pascakonflik yang terjadi di Poso sebagai kerangka kontekstual untuk memahami keberlanjutan konflik di Poso. Konteks ini terutama akan menguraikan peran–peran politik yang dilakukan para aktor yang pernah terlibat konflik setelah Poso berhasil menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung dengan demokratis. Para elit politik ini memainkan peran strategis yang menentukan apakah konflik akan berhenti ataukah sebaliknya, melahirkan wujud–wujud baru konflik politik yang mengganggu pelembagaan demokrasi. Selanjutnya, diuraikan

upaya–upaya pemerintahan demokratis untuk mewujudkan kesejahteraan dan bagaimana pemerintahan demokratis ini merespon warisan konflik yang menjadi alat politik para elit untuk melakukan tawar–menawar demi mempertahankan akses kekuasaan.

Konstruksi Politik Pascakonflik di Poso

Akar konflik yang terjadi di wilayah Poso senantiasa dikaitkan dengan konflik elit yaitu perebutan jabatan Bupati dan Sekretaris Daerah antara Muslim dan Nasrani (Pontoh, 2002) ataupun antara pendatang dan pribumi. Secara administratif Poso merupakan penggabungan banyak identitas etnis dan agama dengan masing–masing keterkaitan sejarah yang berbeda. Masyarakat Pamona dan Baree memiliki hubungan dengan kerajaan Luwu di wilayah Sulawesi Selatan. Poso juga memiliki hubungan sejarah kuat dengan kerajaan Parigi (Haliadi, *et.al.*, 2012: 41–42), serta pegunungan Lore yang berdekatan dengan Sigi. Pemilihan kepala daerah secara langsung adalah penjelmaan demokrasi sebagai instrumen pergantian kepemimpinan secara damai. Fakta ini menggembirakan, sebab di era konflik para kombatan tidak berani melintasi wilayah tertentu. Kombatan Kristen dari Tentena tidak akan berani masuk ke Poso, begitupun kombatan Poso yang Muslim tidak akan masuk ke Tentena. Namun pada 2005 dan 2010, mereka pulang kampung bersama (lihat Gogali, 2010). Demokrasi tampaknya menjadi solusi yang mewujudkan keadaan lebih baik untuk pelayanan publik, pembangunan sarana dan prasarana publik.

Studi yang dilakukan Nawawi, *et.al.* (2012) bahkan menemukan bahwa dalam pemilihan kepala daerah langsung 2010 terjadi perubahan dinamika politik. Kendati isu agama dan

suku masih tetap marak digunakan oleh para kandidat, akan tetapi telah terjadi re–interpretasi dalam masyarakat Poso ketika menerjemahkan identitas agama dan suku sebagai pertimbangan utama *voters* dalam memilih pasangan calon. Masyarakat mulai lebih peduli terhadap kandidat yang membawa isu–isu keamanan dan kesejahteraan dalam kampanyenya. Gejala ini mengindikasikan bahwa isu–isu keamanan dan kesejahteraan mulai menggeser pola perilaku sebelumnya yang berbasis identitas ke–etnis–an.

Kendati potensi konflik di tingkat masyarakat sudah mulai menurun, di tingkat elit, para aktor yang pernah terlibat konflik masih belum sepenuhnya bersepakat untuk menggunakan demokrasi sebagai instrumen pengelolaan kekuasaan. Kondisi tersebut, baik secara langsung maupun tidak, merupakan wujud nyata ancaman perpecahan dan friksi di tengah masyarakat. Apalagi para aktor politik tersebut tersebar di berbagai sektor kehidupan masyarakat selaku tokoh agama, birokrasi pemerintahan dan politisi lokal serta masyarakat biasa, sehingga ketika konflik muncul akan menyebar ke berbagai sektor di masyarakat. Meskipun faktor keamanan sudah kondusif, namun berbagai kendala lain bermunculan sebagai problem dalam rezim demokrasi. Keberadaan persaingan dalam berbagai kehidupan masyarakat senantiasa dikaitkan dengan relasi dengan penguasa. Persaingan kekuasaan akan mengumpulkan kekuatan massa pada sumbu politik tertentu.

Hal ini menempatkan aktor–aktor politik yang pernah terlibat konflik menjadi agen penting bagi pencari kuasa. Salah satu bentuk nyata relasi tersebut tampak pada penguasaan permodalan, “meskipun terdapat bantuan modal, tapi sepertinya hanya untuk yang dekat–dekat dengan para penguasa ataupun

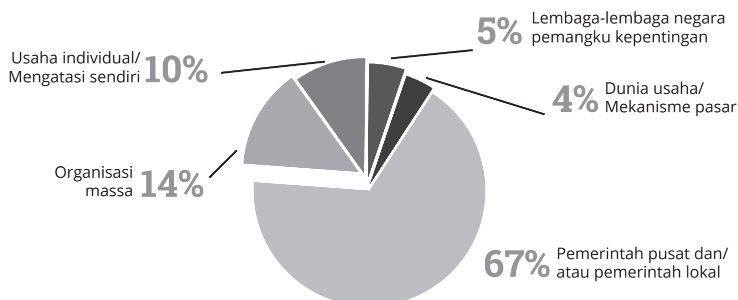
birokrat lokal, faktor kedekatan menjadi penting".[1] Kecenderungan ini menguatkan instrumen–instrumen pembentukan sentimen komunalitas seperti masa konflik secara alami, yang menghambat proses yang dapat dibangun rezim demokrasi. Menurut Leslie Lipson (1960), sebuah sistem politik tidak dapat berjalan dengan baik jika dikelilingi oleh aspek–aspek sosial yang menghalangi terciptanya pemerintahan demokratis. Secara empirik, komposisi elit yang ada di Poso saat ini masih merupakan bagian dari rezim konflik yang berkiprah di berbagai lembaga pemerintah, organisasi keagamaan, kepemudaan dan pengusaha dan berbagai profesi lainnya.

Pemerintah Kabupaten Poso merupakan kelanjutan sistem politik yang mewarisi dua keadaan yaitu kekerasan dan konflik, bahkan pembantaian terorganisasi (*progron*). Untuk itu bentuk akomodasinya kemudian harus dapat keluar dari bayang–bayang tersebut, yaitu menjadi titik temu antara berbagai kepentingan dengan tidak menempatkan elit politik demokrasi tersebut sebagai tawanan dari para aktor konflik yang melingkupinya sebagai produk reproduksi konflik yang pernah terjadi. Aktor politik demokratis harus dapat tetap menjaga kebebasannya untuk bertindak dan menempatkan setiap elemen pada posisi setara sehingga dapat menjelmakan kesempatan untuk hidup lebih baik kepada semua masyarakat.

Masa depan Poso sebagai satu entitas wilayah dengan berbagai elemen yang ada di dalamnya sangat tergantung pada kemampuan pemerintah menyelesaikan masalah–masalah pascakonflik agar dapat mengembalikan kepercayaan publik. Kerinduan publik akan hadirnya negara kuat yang dapat menyelesaikan masalah–masalah keamanan dan kesejahteraan pascakonflik tersebut tergambar dalam temuan Survei PWD

(2013) tentang institusi yang semestinya menangani masalah publik. Grafik 1 di bawah ini menggambarkan harapan masyarakat akan peran negara sebagai *problem solver*.

Grafik 1. Penilaian informan tentang Persepsi Warga Poso mengenai Institusi yang seharusnya Menangani Masalah Publik



Sumber: Survei PWD Kabupaten Poso, 2013, diolah

Aktor yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah mendasar masyarakat adalah negara melalui perpanjangan tangannya yaitu pemerintah lokal atau Pemerintah Kabupaten Poso. Besarnya harapan tersebut, merupakan kepercayaan bahwa seharusnya pemerintah memiliki cara–cara untuk dapat melepaskan masyarakat dari kondisi keterbatasan pelayanan sosial, ekonomi, hukum, politik yang dihadapi. Harapan ini seolah memperoleh jawaban ketika muncul momentum pemilihan kepala daerah secara langsung, peristiwa politik pascakonflik yang membuka akses publik untuk kembali menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Seperti juga pemilihan–pemilihan kepala daerah secara langsung di daerah–daerah lainnya, aktor utama yang berperan strategis adalah para pasangan calon kepala daerah. Politik figur berperan penting dalam persaingan memenangkan dukungan rakyat dalam pemilihan kepala daerah,

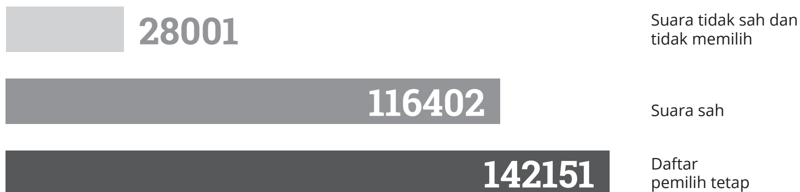
dan sosok yang kemudian terpilih adalah Piet Inkiriwang. Putra daerah Minahasa dan ber–ibu warga Pamona yang mengikrarkan diri sebagai “anak rimba Pamona” menjadi aktor dominan yang menentukan arah kebijakan Poso sejak 2005, bahkan kemudian berhasil mempertahankan kedudukannya dengan menjalani periode kedua sebagai Bupati Poso. Kemenangan Piet dalam pemilihan kepala daerah, terutama dalam periode kedua pada 2010 dipengaruhi personifikasi Piet yang kental dengan adat lokal. Kemampuannya merupakan magnet bagi identitas Poso yang sebelumnya didominasi aktor pilihan negara. Dominasi Partai Golkar dan sistem rekrutmen jabatan Bupati dan Sekretaris Daerah yang ditentukan pemerintah pusat dan provinsi selama ini telah membawa dampak luas terhadap keseimbangan politik lokal di Indonesia termasuk di Poso. Kemampuan Piet untuk menonjolkan identitas etnisnya ini terbukti menjadi strategi yang efektif untuk memenangkan dua kali periode jabatan sebagai Bupati Poso, yakni pada periode pertama dengan menggunakan strategi persilangan etnik (Pamona–Bugis) dan Pamona–Jawa pada periode kedua.

Kepekaan subyektif masyarakat melabuhkan dukungan kepada sosok baru pascakonflik sejak 1998–2002 yang merebak di Poso. Piet yang ditopang latar belakangnya sebagai polisi dianggap membawa harapan baru bagi masyarakat. Piet mendapatkan elektabilitas melalui strategi penggabungan identitas (lokal–pendatang) dan Kristen–Islam dalam tiap pasangan. Kemampuan membangun kesan secara natural masyarakat dilekatkan kepada Piet yang kerap menggunakan jargon lokal Pamona dalam interaksi kesehariannya dengan masyarakat. Bukan hanya identitas etnisnya yang kemudian membuat sosok Piet seolah menjadi jawaban atas harapan publik bagi Poso yang

aman dan damai pascakonflik, tetapi latar belakang profesi dan kemampuan Piet untuk memadukan dua identitas yang berkonflik itu juga membuat masyarakat semakin besar menggantungkan harapan kesejahteraan pada sosok Piet. Menurut Mastenbroek (1986: 90), “bagi masyarakat, merupakan pengalaman subyektif tentang kekuasaan dan ketergantungan di mana mereka memahami bahwa yang lain lebih berkuasa dan lainnya kurang kuasa. Artinya sesungguhnya memberikan dukungan karena adanya harapan besar terhadap calon yang dipilihnya”.

Bukti dari keinginan masyarakat akan perubahan Poso yang lebih baik itu ditunjukkan dari tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala daerah Kabupaten Poso tahun 2010.

Grafik 2. Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Bupati Poso Tahun 2010



Sumber: Diolah dari data Tempo (www.tempo.co/read/news/2010/06/09)

Partisipasi masyarakat pada pemilihan Bupati Poso 2010 adalah 82% dari daftar *voters* tetap. Adapun dukungan kepada pasangan Piet Inkiriwang sebagai calon petahana adalah 39%. Ukuran ini seyogianya lahir dari penilaian positif terhadap kinerja pemerintahan yang telah dilakukannya pada periode jabatan yang

pertama. Tapi, hal ini justru berbanding terbalik dengan Indeks Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Poso yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri untuk mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan selama 2010–2013. Capaian indeks selama tiga tahun pertama periode kedua pemerintahan Piet justru mengindikasikan terdapat problem mendasar dalam hal kemampuan Pemerintah Kabupaten Poso untuk memperkuat legitimasi demokrasi melalui akselerasi penyediaan pelayanan mendasar yang lebih berkualitas bagi masyarakat Poso.

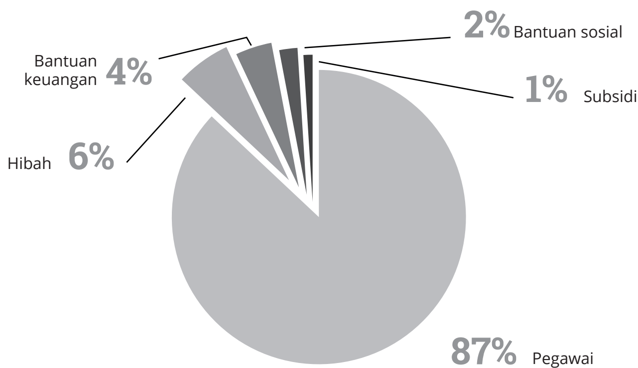
Hal ini mengindikasikan bahwa rezim demokratis yang dihasilkan melalui pemilihan kepala daerah langsung tidak secara otomatis mengubah konstruksi kekuasaan di Poso. Kendati aktor politik baru muncul untuk menjawab harapan publik akan perubahan, bahkan mampu meraih jabatan politik tertinggi sebagai Bupati, ternyata pengelolaan sumber–sumber daya untuk mencapai kesejahteraan memerlukan perubahan sistemik, bukan sekadar mengandalkan politik figur.

Kinerja Pemerintahan Poso dalam Rezim Demokratis

Bentuk nyata kehadiran demokrasi dalam konteks bernegara adalah keberadaan pelayanan publik sebagai wujud hadirnya rezim kesejahteraan. Ini hanya dapat tercapai melalui strategi, metode dan kebijakan yang dapat berakselerasi secara cepat dengan kondisi yang melingkupi masyarakat, antara lain ditunjukkan oleh alokasi anggaran publik bagi pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Pada 2010, Pemerintah Kabupaten Poso merealisasikan APBD sebesar Rp 554.979.291.159,00, dengan rincian sebagai berikut: Pendapatan Asli Daerah (PAD) Rp 21.179 872.602,29, Dana Perimbangan Rp 462.116.890.339,00,

dan Lain–lain Penerimaan yang sah Rp 71.682.528.215,00 (BPS Kabupaten Poso, 2011). Dari dana ini, realisasi belanja daerah tercatat sebesar Rp 590.022.316.517,59, mencakup belanja langsung dan biaya tidak langsung, dengan komposisi seperti yang terlihat pada Grafik 3.

Grafik 3. Komposisi Belanja Pemerintah Kabupaten Poso Tahun 2010



Sumber: BPS Kabupaten Poso, 2011, diolah

Pola alokasi anggaran publik tersebut ternyata tidak selaras dengan pendapat masyarakat tentang isu publik yang dinilai penting. Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, isu publik yang dianggap paling penting adalah isu kesejahteraan dan keamanan sosial (Survei PWD Kabupaten Poso, 2013), namun anggaran yang dialokasikan untuk pemenuhan kebutuhan ini tidak tampak dalam APBD 2010 Kabupaten Poso. Ambisi membangun masyarakat yang bertumpu pada visi dan misi Bupati Piet yang mengedepankan keamanan sebagai visi utama, ternyata tidak ditindaklanjuti dengan upaya–upaya lain yang lebih sistemik. Terdapat ruang fungsi pemerintah yang kemudian absen terhadap harapan masyarakat tersebut.

Demokrasi sebagai sebuah koridor, seyogianya tidak sekadar menjanjikan obsesi, tetapi harus disertai pula oleh mekanisme untuk mencapai obsesi tersebut. Tugas pokok dan fungsi pemerintah yang berkuasa semestinya dapat menghasilkan inovasi sehingga menjadikan praktik demokrasi lebih bermakna. Dukungan publik yang kuat untuk berpartisipasi berada pada posisi yang baik, yaitu 43% (Survei PWD Kabupaten Poso, 2013). Data tersebut menegaskan begitu besarnya legitimasi politik bagi rezim demokrasi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Namun, sebaliknya, penilaian publik terhadap bekerjanya institusi–institusi demokrasi yang semakin buruk (19%) merupakan kenyataan dilematik (Survei PWD Kabupaten Poso, 2013). Fenomena politik yang memberikan obsesi masyarakat yang tinggi terhadap proses demokrasi lokal, tetapi tidak memberikan kontribusi timbal balik terhadap kehidupan masyarakat merupakan dilema. Meskipun demokrasi tidaklah pernah menjanjikan kesejahteraan, tetapi menjadi sebuah fakta bahwa demokrasi menjanjikan kesempatan untuk kehidupan yang lebih baik. Partisipasi sebagai bentuk inklusi masyarakat hanya menempatkan suara rakyat sebagai instrumen tanpa legitimasi kuasa.

Hasil demokrasi langsung tersebut, semestinya menempatkan para individu dan kelompok ini untuk bersama–sama melakukan kontrol publik bersama berdasarkan prinsip kesetaraan (Beetham dalam Törnquist, 2010: 21). Dimensi penting demokrasi yaitu inklusi untuk keadilan dan kebebasan, namun capaian pemerintah hasil rezim demokrasi ini melahirkan kekecewaan. Angka penurunan kemiskinan 2008–2010 merupakan realisasi nominal dari capaian pemerintah yang tidak terkelola secara baik.

Tabel 5. Statistik Kemiskinan Kabupaten Poso Tahun 2008-2010

Uraian	2008	2009	2010
Garis Kemiskinan (Rp)	211.960	239.875	267.790
Jumlah Penduduk Miskin (000 jiwa)	49,999	47,109	45,30
Penduduk Miskin (%)	25,75	23,29	21,42

Sumber: Kabupaten Poso dalam angka, 2011, diolah

Kemiskinan di Poso tergolong tinggi jika dibandingkan angka kemiskinan nasional. Persentase penduduk miskin Poso 25,75% di tahun 2008, turun menjadi 21,42 % pada tahun 2010. Secara absolut, penduduk miskin tahun 2010 tercatat 45.300 ribu jiwa, atau turun dibandingkan penduduk miskin tahun 2008 yang tercatat sebanyak 49.999 ribu jiwa. Di tahun 2012, Poso menempati kabupaten termiskin kedua dari bawah di Provinsi Sulawesi Tengah dan hanya mengalahkan Tojo Una–una yang merupakan daerah hasil pemekaran Kabupaten Poso. Meski harus diakui bahwa terdapat kenaikan Penghasilan Asli Daerah (PAD) 2014 Kabupaten Poso menjadi Rp 37 milyar, tapi hal tersebut bukan hal pokok dalam pembiayaan pembangunan di Poso. Secara umum PAD hanya dapat membantu biaya pembangunan sekitar 9–10% dari total APBD, sedangkan rata–rata 90% masih bergantung pada dana perimbangan pusat kepada daerah (Kemitraan, 2014). Pelayanan publik sebagai wujud kerja rezim demokrasi lewat pemilihan kepala daerah secara langsung, mestinya jadi penanda hadirnya rezim kesejahteraan di Poso.

Bentuk nyata paradoks rezim kesejahteraan dalam pelayanan publik pasca konflik Poso sebagaimana ditampilkan hasil Survei PWD Kabupaten Poso (2013), terlihat pada menguatnya daya

kritis masyarakat terhadap pelayanan publik, terutama pada kinerja pemerintah pada tatakelola pemerintahan (14%), faktor pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan dan keamanan jiwa yang masing–masing 24%. Hal seperti ini menarik ketika para informan mengemukakan bahwa masih terdapat masalah terkait kesejahteraan dan keamanan sosial hingga 24% dan permasalahan keamanan jiwa 14% yang dapat menggambarkan fakta senyatanya bahwa rezim konflik masih bekerja aktif pada ruang publik politik Poso, baik sebagai elit maupun aktor politik.

Kompleksitas tersebut, diperparah dengan kondisi penegakan hukum yang rendah yang mencapai 52% (Survei PWD Kabupaten Poso, 2013). Artinya pertumbuhan demokrasi sebagai sistem yang menjanjikan kesejahteraan tidak berbanding lurus dengan realitas yang diciptakannya. Pada kenyataannya rezim kekuasaan tidak mampu menumbuhkan iklim kondusif bagi kesejahteraan masyarakat. Hal ini tampak ketika pelaksanaan kerangka hukum dan aturan secara demokratis menampilkan rendahnya tingkat transparansi, imparsialitas dan akuntabiitas tatakelola pemerintahan serta kebebasan pemerintah dalam membuat keputusan dan melaksanakannya. Tentang hal ini evaluasi PWD menunjukkan bahwa 48% informan menyatakan tidak ada perubahan.

Mencari Kesejahteraan dalam Bayang–bayang Konflik Masa Lalu

Penanganan pascakonflik terkait keberadaan para aktor politik yang pernah terlibat konflik atau para kombatan, ternyata tidak dilakukan secara sistematis dan terarah. Hal ini berimplikasi pada keberlangsungan pemerintahan di Poso pascakonflik.

Pandangan tersebut seperti yang dikemukakan Suko Raharjo selaku Irwasda Polda Sulawesi Tengah bahwa:

> "*sudah menjadi rahasia umum di Poso, sejumlah kombatan di wilayah itu yang pernah ikut dalam aksi terorisme dan kerusuhan, langsung ditangani oleh Pemerintah Poso melalui dana recovery. Sejumlah mantan kombatan dirangkul oleh pemerintah setempat dengan memberi tunjangan hidup dan kemudahan untuk berproyek.*"[2]

Kecenderungan program pembangunan yang dikuasai ataupun "dibagi–bagi" oleh penguasa kepada kelompok–kelompok tertentu, termasuk para mantan kombatan, menjadi pengetahuan masyarakat yang sulit dibuktikan secara empirik. Sebelum konflik kekerasan Poso meletus, korupsi sudah mengakar kuat dalam birokrasi, baik yang dilakukan oleh kalangan Muslim maupun Protestan, kasus suap–menyuap, memperkaya diri sendiri adalah hal umum yang terjadi, antara lain terindikasi dari kasus penggunaan dana Kredit Usaha Tani (KUT) untuk membayar pendukung politik Bupati (Aragon dalam Nordhlot dan Klinken, 2007).

Kondisi ini menjadi persoalan yang menghambat rezim demokrasi untuk mencapai kesejahteraan karena upaya–upaya mewujudkan perbaikan kualitas hidup masyarakat dibayang–bayangi oleh praktik–praktik pengkondisian konflik agar para mantan kombatan tetap dapat menentukan pola alokasi sumber daya. Demokrasi pada akhirnya tersandera oleh elit–elit lokal yang memanfaatkan benih–benih konflik untuk memperoleh akses kekuasaan. Hal ini senada dengan pernyataan Kontras yang jauh sebelumnya menyatakan:

"Kebijakan politik pemerintah lokal di Poso juga ikut menjadi pemicu berbagai tindakan kriminal baru. Bagi–bagi proyek pembangunan pascakonflik oleh Bupati Poso kepada kelompok–kelompok eks kombatan konflik telah menciptakan segregasi di kelompok tersebut.Karena keliru dalam pengelolaannya, tujuan deradikalisasi melalui program pemberdayaan eks–kombatan konflik ini telah berujung pada re–radikalisasi".[3]

Upaya de–radikalisasi yang dilakukan Pemerintah Poso melalui pembukaan akses untuk mengerjakan proyek pembangunan bagi para mantan kombatan juga ternyata tidak sepenuhnya mendapat tanggapan positif dari para mantan pelaku konflik. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang mantan pelaku lapangan atau eks–kombatan, sebagai berikut:

> "*Masyarakat menjadi dimanjakan. Beberapa warga yang seharusnya mendapatkan bantuan tak memiliki akses. Semua serba menyalahkan. Hingga beberapa kelompok membuat perusahaan konstruksi untuk mendapatkan proyek. Sekarang karena yang mengelola proyek adalah mereka yang kebanyakan adalah pelaku konflik, maka minta proyeknya dengan cara paksa. Ada Kepala Dinas yang dipukul.*"[4]

Pemberian kompensasi dengan uang bahkan proyek yang selama ini menjadi strategi mempertahankan kuasa politik dengan menggalang sebanyak mungkin figur populis ini merupakan metode yang juga ditemukan dalam penanganan pascakonflik Poso. Bahkan sebuah laporan pengelolaan dana *recovery* Poso dari kelompok masyarakat sipil yang termuat dalam Jurnal Pengawasan Dana *Recovery* Poso yang diterbitkan

Aliansi Jurnalis Independen Kota Palu (2007), mencantumkan pernyataan Bupati Piet Inkiriwang dalam mendorong terciptanya iklim kondusif utamanya keamanan di Poso yang disampaikan kepada masyarakat bahwa "*Tidak usah ngoni ribut–ribut sebentar lagi torang akan berenang di atas doi, cepat beking proposal.*"[5]

Penyakit umum elit politik dalam kondisi seperti ini cenderung tidak mengungkapkan motivasi pribadinya masing–masing tetapi menggunakan identitas kolektif sebagai tempat berpijak dan selubung untuk memobilisasi dukungan politik (Kivimaki, 2005: 126). Kemampuan pribadi yang dapat tampil populis melalui kedekatan primordialisme akan memudahkan sebuah orientasi politik pada sebuah kekuasaan. Demokrasi selalu dianggap sebagai *the best among the worst regime* (Gozali dan Wibowo, 2010: 63). Bagi Poso, menjadi tidak mudah untuk menerapkan demokrasi sebagai satu–satunya aturan main, karena masih kuatnya rezim lama peninggalan konflik yang tidak hanya mewariskan perasaan ketidakamanan, serta praktik korupsi yang begitu kompleks, watak pretorianisme yang masih kuat, dan belum terbangunnya modal sosial yang kuat. Mekanisme kekuasaan terjebak dalam pemerintahan bayangan ketika para elit yang mengatasnamakan negara tersebut terjebak dalam pencarian rente demi mempertahankan kedudukannya (Mastenbroek, 1986: 90). Hal ini sesungguhnya bisa digunakan dalam melihat keberhasilan demokrasi dan hambatan yang dihadapinya. Kenyataan bahwa yang berganti itu hanya pada pucuk pimpinan politik semata, sedangkan kontestasi antara aktor pada level menengah ke bawah cenderung tidak tergantikan sehingga tidak mengherankan jika bara konflik masih sangat terasa. Konflik memberikan pengetahuan kepada setiap aktor untuk senantiasa waspada kepada keadaan, sehingga dalam kondisi damaipun mereka akan mempertahankan 'prinsip

mendahului atau didahului', bahkan terdapat oknum yang cenderung mengais keuntungan dari sekam konflik pada program–program pemerintah sebagai bagian dari fenomena politik lokal.

Kabupaten Poso sebagai daerah yang didera kekerasan antar–masyarakat dalam waktu yang lama sejak 1998–2002, membutuhkan institusionalisasi demokrasi yang dapat dilakukan dengan konsep konsosiasionalisme dari Arend Lipjhart dan Donald Horowitz (dalam Varshney; 2002;44) bahwa agar berhasil dan dapat mencegah atau mengurangi konflik etnis, demokrasi dalam sebuah masyarakat majemuk memerlukan kompromi kalangan elit. Kompromi elit adalah sebuah sistem politik yang bekerja atas dasar konsensus antarkelompok, bukan atas dasar persaingan antarkelompok. Konsolidasi demokrasi yang dilakukan secara damai melalui Pemilihan Bupati secara langsung 2010 berjalan secara damai, sehingga bisa dikatakan pemerintahan di Poso sejak 2010 adalah rezim *consociational elite*. Terbentuknya elit pemerintahan baru secara demokratis sebenarnya merupakan hal positif bagi lahirnya rezim kesejahteraan, yakni rezim yang akan berpihak dan berorientasi terhadap kebutuhan serta kepentingan masyarakat. Realitasnya, hal tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Jatuhnya kewibawaan pemerintah daerah terhadap masyarakat di era konflik dan pasca konflik masih belum secara utuh melahirkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintahan saat ini, terutama karena banyak kasus korupsi terkait penyelesaian konflik Poso yang masih membayangi pemerintahan Poso sekarang ini. Di kalangan pemimpin formal maupun informal Poso, belum sepenuhnya menerima dan memahami arti penting demokrasi melalui proses inklusi. Implikasi yang terjadi dan umumnya dipilih menjadi sebuah jalan adalah konsensus melalui *bargaining* dengan kekuasaan politik negara.

Bagi Tomagola (2006: 31), adanya pembagian kekuasaan di antara para elit politik akan mencegah meletupnya kekerasan fisik. Mungkin tesis ini layak ditinjau kembali, karena kekuasaan di Poso hampir selalu terbagi, baik saat konflik maupun tidak. Meskipun pemimpin politik daerah didominasi Nasrani ataupun Islam sebagaimana kondisi Poso saat ini. Pascakonflik atau sembilan tahun (2005–2014) kekerasan itu bergeser ke radikalisasi yang lebih menjurus ke agama tertentu. Problem penegakan hukum pascakonflik belum diselesaikan pemerintah terkait sengketa tanah, pengungsi yang belum kembali ke Palu adalah masalah di masa depan yang bisa memicu permasalahan baru. Terkait dengan kapasitas pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan–permasalahan hukum, Survei PWD di Kabupaten Poso (2013) menemukan bahwa mediasi dalam berbagai permasalahan yang terjadi masih lebih banyak bersifat parsial dan tidak terfokus pada satu kelembagaan tertentu. Mediasi melalui penegak hukum menempati posisi yang terendah 5%, cukup mengherankan untuk daerah dengan latar belakang konflik yang panjang tetapi penanganan mediasi melalui hukum sangat rendah jika dibandingkan dengan mekanisme lain seperti penanganan administrasi sipil dan militer ataupun kerjasama negara dan pihak lain yang masing–masing 24%, kemudian melalui masyarakat dan pemerintahan sipil adalah 18%. Sedangkan porsi mediasi eksekutif adalah 20% dan lembaga swasta pemerintah 9%.

Realitas tersebut mengindikasikan lebih bekerjanya mekanisme informal dalam penanganan mediasi permasalahan Poso, ketimbang mekanisme formal negara. Menjadi menarik sebenarnya mengetahui, mekanisme sipil seperti apa yang bekerja dalam penanganan problem tersebut sebagai solusi atas penanganan publik. Mekanisme tersebut dapat menjadi jaminan

kehadiran ruang demokrasi populis yang mensejahterakan. Ketersediannya dapat berbentuk mekanisme informal yang bersifat partisipatif yang didukung negara tetapi berimplikasi kesejahteraan dan tidak menjadi modus pengambilan keuntungan yang dibebankan atas nama masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 6.

Meskipun fokus aktor dominan demokrasi menunjukkan kuatnya mendorong isu kesejahteraan 62% (Survei PWD Kabupaten Poso, 2013), pada kenyataannya mengecewakan. Kabupaten Poso di tahun 2012 dianggap sebagai daerah yang paling tidak berkembang sebagaimana pernyataan Gubernur Sulawesi Tengah. Adapun aktor alternatif lebih memfokuskan diri pada berbagai isu terutama terkait fenomena langsung yang dirasakan masyarakat. Kebutuhan yang harus dapat diperoleh seperti hak–hak perdata, pendidikan, kesehatan serta keberagaman yang menjadi fondasi kehidupan sosial masyarakat.

Demokrasi menghadapi dilema di tengah kondisi pasca konflik yang dihadapinya. Hasil demokrasi dengan biaya dan

Tabel 6. Isu Utama Aktor Demokrasi di Kabupaten Poso

No	Isu Utama Yang Sering Dikampanyean	Aktor Dominan	Aktor Alternatif
1	Masalah moral dan etika	0%	8%
2	Masalah kesejahteraan	62%	0%
3	Masalah tatakelola pemerintahan	9%	8%
4	Masalah demokrasi, HAM dan pluralisme	15%	25%
5	Masalah pembangunan dan infrastruktur	0%	0%
6	Beragam isu/masalah	6%	42%
7	Lain-lain	6%	17%

Sumber: Survei PWD Kabupaten Poso, 2013, diolah

partisipasi yang tinggi dari masyarakat, sudah sepantasnya direspon dengan perbaikan–perbaikan yang lebih konkret, terutama dalam bentuk kebijakan yang terbuka dan memungkinkan masyarakat untuk mendapatkan buah dari pembangunan yang dijanjikan. Permasalahan rezim kesejahteraan pada banyak negara adalah ketika rezim penguasa memilih mengambil keuntungan atas kewenangan yang dimilikinya untuk melakukan pencarian *rente*. Hal ini sekaligus menjadi problem bagi daerah yang masih menggantungkan diri sepenuhnya pada subisdi pemerintah pusat, yang setiap saat menunjukkan peningkatan dengan tidak terdapat evaluasi strategis dan subtantif terkait target capaian program yang dibiayai melalui mekanisme tersebut. Kegagalan rezim demokrasi untuk mewujudkan kesejahteraan merupakan implikasi dari lemahnya pelembagaan demokrasi, sehingga kebijakan–kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintahan yang terbentuk secara demokratis justru mengabaikan kepentingan publik yang telah memilihnya.

Penutup

Pemerintahan yang terbentuk melalui demokrasi langsung ternyata belum mampu menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah pascakonflik. Ketidakmampuan tersebut disebabkan oleh kebijakan penganggaran yang tidak berbasis pada pemenuhan isu–isu publik yang strategis. Isu publik strategis dimaksud berkaitan dengan persoalan kesejahteraan dan keamanan, pendekatan resolusi konflik melalui pemberian dana *recovery* yang kurang transparan, serta fenomena *rent seeking* aktor–aktor politik demi mempertahankan kepentingannya. Elit politik lokal memilih berselancar dalam problematika masyarakat dengan tetap menjadikan identitas primordial sebagai

tameng kuasa sehingga dalam operasionalisasi implementasi tanggungjawab kepada masyarakat menjadi lebih tersamarkan. Implikasinya pemeliharaan kuasa melalui pola−pola relasi kekuasaan berbasis patron dan klien pada berbagai kebijakan dan program pembangunan untuk menjaga dukungan politik.

Demokrasi adalah proses yang seharusnya dapat menjadi berkah. Penempatan demokrasi sebagai pilihan, karena memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk terlibat sehingga instrumen lokal dapat menjadi bagian penting dalam proses tersebut. Demokrasi sesungguhnya dapat menjadi solusi untuk setiap elemen termasuk pemerintah agar dapat lebih memahami kebutuhan dan kepentingan masyarakat untuk hadirnya kebebasan dan kesetaraan. Kesulitan mewujudkan kesejahteraan ketika wacana otonomi daerah berpusat pada putra daerah atau bukan.

Setiap kehidupan politik mestilah memiliki dinamikanya masing−masing, hal ini tidak dapat dilepaskan dari esensi kuasa pada manusia dengan kepentingan masing−masing. Keberadaan eks−kombatan bagi wilayah konflik adalah kenyataan, visi kebijakanlah yang dapat merubahnya menjadi sumber daya pembangunan dan tidak jadi instrumen rente penguasa untuk mendapatkan dana pusat. Dibutuhkan tatanan demokrasi baru, bagi wilayah resisten kekerasan dengan heterogenitas tinggi seperti di Poso. Solusi eliminasi kewilayahan (wilayah Islam−Kristen) sebagai benteng pengelolaan konflik dengan kebijakan yang lebih berbau pencarian rente oleh para elit lokal lewat pemekaran daerah adalah jalan baru konflik yang tidak disadari. ■

Referensi

Aragon, Lorraine V. 2007. “Persaingan Elit di Sulawesi Tengah”. Dalam Henk Schulte Nordhlot dan Gerry van Klinken (ed.). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV.

BPS. 2008. *Kabupaten Poso dalam Angka*. Poso: Bappeda-BPS.

_____. 2009. *Kabupaten Poso dalam Angka*. Poso: Bappeda-BPS.

_____. 2010. *Kabupaten Poso dalam Angka*. Poso: Bappeda-BPS.

_____. 2011. *Kabupaten Poso dalam Angka*. Poso: Bappeda-BPS.

_____. 2012. *Kabupaten Poso dalam Angka*. Poso: Bappeda-BPS.

Gatra, 22 Juni 2011

Gogali, Lian. 2010. “Pilkada Poso: Menggugat Hegemoni, Mendekonstruksi Konflik”. Diunduh dari http://liangogali.blogspot.com/2010/07/pilkada-posomenggugat.html, tanggal 2 Desember 2014.

Haliadi, Sadi, dkk. 2012. *Sejarah Kabupaten Parigi Moutong*. Yogyakarta: Ombak.

Kemitraan. 2014. Laporan Eksekutif Indonesia Governance Index (IGI) 2014. Jakarta: Kemitraan.

Kivimaki, Timo. 2005. “Penelitian Konflik Suku dalam Masyarakat Multibudaya”. Dalam Dewi Fortuna A., Helene Bouvier, Glenn Smith, dan Roger Tol (eds.). *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah Ekonomi Politik dan Kebijakan di Asia Pasifik*. Jakarta: Obor-LIPI, LASEmA-CNRS & KITLV.

Lipson, Leslie.1964.*The Democratic Civilization*. New York: Oxford Press.

Mastenbroek, W.F.G. 1986. *Penanganan Konflik dan Pertumbuhan Organisasi*. Jakarta: UI Press.

Nawawi, Muh., *et.al.,* 2012. "Dinamika Etnisitas dan Konflik Politik pada Pemilukada". *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*,Volume 25 No.3, Juli-Sept, hal. 223-232.

Pontoh, Coen Husain. 2002. "Dari Sintuwu Maroso ke Sintuwu Molonco". Diunduh dari http://www.pantau.or.id/?/=d/151, tanggal 6 Desember 2014.

Tomagola, Tamrin Amal. 2006. *Republik Kapling*. Yogyakarta: Resist Book.

Tornquist, Olle, dkk. 2010. Aceh, Peran Demokrasi bagi Perdamaian dan Rekonstruksi. Jakarta: POD-FES.

Varshney, Ashutosh. 2002. Ethnic Conflict and Civic life: Hindus and Muslims in India. USA: Yale University Press

Wibowo, Ignatius. 2010. *Negara dan Bandit Demokrasi*. Jakarta: Kompas.

www.news.detik.com, Minggu, 4/11/2012

http://kabarselebes.com/irwasda-polda-pemda-poso-salah-menangani-terorisme/ diunduh, 4 Maret 2014 pkl 6;33 wib

http://news.detik.com/read/2012/11/04/192155/2081059/10/2/kontras-kebijakan-pemerintah-lokal-picu-tumbuhnya-kelompok-teror-di-poso; diunduh 4 April 2015 Pkl 6;45 WIB

http://www.bambariposo.com/index.php/features/item/121-pembangunan-kantor-marak-kemiskinan-masih-tinggi diunduh 20 Desember 2014 pkl 23.20

http://www.tempo.co/read/news/2010/06/09/179254044/Piet-Inkiriwang-Syamsuri-Raih-Suara-Terbanyak-Pemilihan-Kepala-Daerah-Kabupaten-Poso, unduh 4/04/ 2015; 14;13 WIB.

Catatan belakang

1. http://www.bambariposo.com, 2014.
2. *Kabar Selebes*, 31 Desember 2014.
3. www.news.detik.com, diunduh pada 4 November 2012.
4. *Gatra*, 22 Juni 2011.
5. "Tidak usah kalian ribut, sebentar lagi kita akan berenang di atas uang, cepat buat proposalnya, semua akan mendapatkan." Dikutip dari *Gatra*, 22 Juni 2011.

6. PRAKTIK INKLUSIVITAS "JAMINAN KESEHATAN ACEH": PENGALAMAN DAN PEMBELAJARAN DI KABUPATEN ACEH SELATAN

Aryos Nivada

Pendahuluan

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang berkembang di masa sekarang menghendaki negara melalui pemerintah lebih banyak berperan dalam memenuhi kebutuhan dasar warganya, antara lain dalam hal pelayanan kesehatan. Hal ini bahkan dijamin secara konstitusional. Menurut UUD 1945, negara wajib memberikan pelayanan kesehatan bagi warganya. Negara adalah pelayan bagi warganya sekaligus pihak yang dipercaya mampu mewujudkan kebutuhan publik termasuk dalam bidang kesehatan. Dalam Undang–undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan jelas dinyatakan bahwa anggaran kesehatan minimal 5% dari APBN di luar gaji pegawai. Faktanya sejak tahun 2010–2014, pemerintah Indonesia baru bisa

mengalokasikan anggaran kesehatan rata–rata sebesar 2% dari APBN (Seknas Fitra, 2012; Saputra, 2014). Persentase anggaran kesehatan di Indonesia masih lebih rendah jika dibandingkan dengan sejumlah negara miskin (*low income country*).

Rilis berita Badan Kesehatan Dunia (WHO) tahun 2010 menyebutkan bahwa 22 negara dari 36 negara berkategori *low income* (PDB per kapita kurang dari $1.025) telah mengalokasikan 11% anggarannya dari APBN untuk kesehatan. WHO telah memasang patokan bahwa alokasi anggaran kesehatan setiap negara minimal 15% dari total APBN atau setara dengan 5% dari PDB. Bahkan tiga negara berpendapatan rendah di Afrika, seperti Rwanda, Tanzania, dan Liberia, mengalokasikan dana untuk sektor kesehatan hingga 15% dari APBN–nya. Di sisi lain, Chile, yang berada pada kategori yang sama dengan Indonesia, yakni negara–negara dengan tingkat pendapatan menengah–rendah (*lower middle income country*), bahkan mampu mengalokasikan anggaran untuk kesehatan hingga 16%. Meskipun mengalokasikan cukup besar anggaran untuk bidang kesehatan, tapi tidak ada satu pun dari negara tersebut yang bangkrut. Karena itu, keterbatasan anggaran sebenarnya tidak dapat menjadi alasan untuk tidak memenuhi amanat Konstitusi. Data tersebut mengindikasikan bahwa negara belum dapat menyediakan pelayanan kesehatan secara memadai bagi seluruh warga negaranya. Di sinilah isu inklusivitas menjadi penting dalam menganalisis kapasitas negara untuk memenuhi kebutuhan kesehatan warganya.

Inklusivitas dapat dipahami sebagai sebuah pengakuan, penghargaan atas eksistensi/keberadaan serta penghargaan dan penghormatan atas keberbedaan dan keberagaman (Tjahjono, 2014). Dengan demikian, masyarakat yang inklusif dapat diartikan sebagai sebuah masyarakat yang mampu menerima berbagai bentuk

keberagaman dan perbedaan serta mengakomodasinya ke dalam berbagai tatanan maupun infrastruktur yang ada di masyarakat.

Terdapat tiga indikator dalam prinsip inklusivitas dalam pelayanan publik menurut Sjihabuddin (2013). Ketiga indikator tersebut, yaitu keterbukaan, pengakuan terhadap diversitas, dan kebersamaan. Pelayanan inklusif adalah sebuah sistem pelayanan yang menjamin bahwa setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk dapat berpartisipasi dalam proses pelayanan, mengakui dan menghargai keragaman serta adanya kebersamaan. Prinsip–prinsip tersebut direalisasikan secara lengkap dari aspek kebijakan, implementasi, sarana prasarana, dan budaya.

Inklusivitas lahir dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Pada dasarnya, kebijakan publik menitikberatkan pada publik dan masalah–masalahnya (Parson, 2005). Kebijakan publik membahas sebagaimana isu–isu dan persoalan tersebut disusun, didefinisikan, serta bagaimana kesemua persoalan tersebut diletakkan dalam agenda kebijakan. Selain itu, kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat tindakan tersebut (Parson, 2005). Kebijakan publik terdiri dari keputusan politis untuk mengimplementasi program dalam meraih tujuan demi kepentingan masyarakat (Putra, 2005). Kebijakan politis harus memiliki nilai keberpihakan kepada kebutuhan publik dari masyarakat. Semakin berpihak kebijakan, maka masyarakat bisa merasakan kehadiran pemerintah.

Kebutuhan masyarakat terhadap akses kesehatan yang semakin hari semakin meningkat menyebabkan pemerintah harus benar–benar peduli dengan menyediakan dan mempersiapkan sarana dan prasarana kesehatan dan pelayanan yang memadai bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan hasil survei PWD 2013,

yang menunjukkan bahwa isu publik yang dianggap penting bagi masyarakat Aceh Selatan adalah sebesar 33% kebutuhan kesehatan, berikutnya pertanian (28%), dan pendidikan (22%). Pemerintah Provinsi Aceh sangat peduli dan serius dalam memberikan pelayanan kesehatan secara holistik (menyeluruh) dengan membuat Program Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) bagi seluruh masyarakat Aceh tanpa terkecuali. Program JKA berprinsip *Universal Health Coverage* (*UHC*) yang merupakan sistem pembiayaan kesehatan untuk memastikan akses yang adil kepada semua warga negara untuk memperoleh pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang bermutu dan dibutuhkan dengan biaya yang terjangkau. Selain perlindungan risiko keuangan, cakupan UHC juga bermakna tiga dimensi yang saling melengkapi, yaitu sejauhmana cakupan populasi (*breadth*), cakupan pelayanan kesehatan (*depth*), dan tingkat cakupan keuangan dari paket bantuan (*height*) (WHO, 2005). Kebijakan JKA merupakan kebijakan yang inklusif, karena program ini diberlakukan bagi semua rakyat Aceh tanpa melihat latar belakang sosial politik dan ekonominya.

Provinsi Aceh yang lama bergelut dengan konflik dan menerima hentakan tsunami telah menempatkan posisi Aceh mengalami ketertinggalan dalam pemenuhan pelayanan dasar kepada masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Sejak tahun 2008, Pemerintah Aceh mendapatkan keistimewaan dengan mendapatkan dana otonomi khusus selama 20 tahun. Hal ini harus dijadikan momentum untuk memenuhi tanggung jawabnya menyejahterakan rakyat, terutama dalam bidang kesehatan. Dalam mengejar ketertinggalan dan pemenuhan tanggung jawab, Provinsi Aceh harus bekerjasama dengan pemerintah kabupaten/kota, khususnya Pemerintah Kabupaten

Aceh Selatan dalam menerapkan kebijakan kesehatan yang inklusif, sehingga tidak ada lagi masyarakat Aceh yang merasa didiskriminasikan untuk memperoleh dan memenuhi pelayanan dasarnya. Apalagi kesehatan merupakan investasi modal sumber daya manusia yang handal.

Sesuai amanat konstitusi, pemerintah memiliki kewajiban memberikan pelayanan secara adil dan transparan kepada seluruh warga negara, salah satunya pelayanan kesehatan. Upaya mendorong berkembangnya pelayanan kesehatan yang inklusif sangat terkait dengan peran pemerintah dalam memberikan pelayanan yang adil, transparan, terjangkau, dan mudah diakses oleh seluruh masyarakat. Peran dan tanggung jawab pemerintah sebagai regulator, fasilitator, dan katalisator menjadi penting dalam mewujudkan pelayanan inklusif melalui berbagai kebijakan, pedoman, standar, dan penyediaan fasilitas yang aksesibel bagi semua warga negara (Marsono, 2014). Artinya, gagasan inklusivitas pelayanan kesehatan merupakan bentuk pemenuhan tanggung jawab negara/pemerintah daerah kepada masyarakatnya. Dalam hal ini Pemerintah Aceh dengan program JKA–nya. Namun dalam upaya menciptakan layanan kesehatan yang inklusif tersebut, terdapat banyak tantangan, meliputi minimnya pengetahuan dan pemahaman dari penyedia/pemberi layanan kesehatan dan masyarakat, persoalan administrasi dan teknis, ketersediaan obat, dan fungsi *quality control* yang lemah, serta budaya kerja medis dan paramedis. Tantangan tersebut menunjukkan masih adanya keterbatasan kapasitas Pemerintah Aceh dan khususnya Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan dalam menyediakan pelayanan kesehatan yang inklusif. Hal ini dapat diartikan bahwa hak–hak masyarakat masih cenderung terabaikan, sehingga komitmen politik tentang inklusivitas menjadi terhambat.

Sejarah Sistem JKA

Program Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh (JKRA) adalah kelanjutan dari Program Jaminan Kesehatan Aceh (JKA). Perubahan penamaan ini lebih dikarenakan pergantian rezim pemerintahan saja. Awalnya JKA direalisasikan di era Gubernur Irwandi Yusuf (2007–2012) sekarang dilanjutkan oleh Gubernur Zaini Abdullah (2012–2017). Perubahan penamaan dikarenakan telah habis masa kontrak antara Pemerintah Aceh dengan PT. Askes dan perubahan kebijakan nasional yang mengharuskan Program JKRA diintegrasikan dengan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN).

Perubahan nama dari JKA menjadi JKRA dimulai sejak 2013. Pada awal 2014, Pemerintah Provinsi Aceh mengintegrasikan JKRA dengan program JKN yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS). Semula, pada 2010, pengelolaan JKA dipercayakan kepada PT. Askes karena pada waktu itu BPJS belum terbentuk dan kebijakan JKN masih dalam bentuk wacana di pemerintah pusat.

Program JKN yang dicanangkan oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat meng–*cover* anggaran pelayanan kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, kerja sama dengan BUMN dan Pemerintah Daerah terus dilakukan, sehingga program pelayanan kesehatan yang ada di daerah bisa menyentuh semua masyarakat. JKN akan berintegrasi dengan program jaminan kesehatan yang sudah ada sebelumnya, seperti Jamkesmas, Jamkesda serta beberapa program kesehatan yang ada di masing–masing daerah, seperti Kartu Jakarta Sehat yang ada di Jakarta dan Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh (JKRA) yang ada di Aceh.

Pelaksanaan program JKA ini secara hukum berpijak kepada amanah UUD 1945, terutama Pasal 28H Ayat 1

berbunyi, "*Setiap penduduk berhak atas pelayanan kesehatan*". Sementara pada Pasal 34 Ayat 3 berbunyi, "*Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kesehatan yang layak*". Sedangkan penegasan tentang jaminan sosial terdapat pada Pasal 28H Ayat 3 berbunyi,"*Setiap penduduk berhak atas jaminan sosial*". Mandat konstitusi ini kemudian diturunkan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh serta UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional serta keikutsertaan Indonesia mendukung dan melaksanakan agenda internasional, yakni program *Millenium Development Goals* (MDGs).

Kepastian pemberian dan perlindungan jaminan kesehatan untuk 23 kabupaten/kota di Provinsi Aceh diatur berdasarkan *Qanun* Kesehatan No. 4 Tahun 2010. Dalam Pasal 43 Ayat 1 *Qanun* tersebut, dinyatakan bahwa, "*Pemerintah Aceh wajib menjamin penyelenggaraan jaminan kesehatan secara paripurna kepada penduduk Aceh dengan menganut prinsip–prinsip asuransi kesehatan sosial*". Dengan ketentuan ini, Pemerintah Aceh mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat Aceh dengan ketentuan yang sudah ditetapkan melalui *qanun* tersebut.

Program JKA ini meliputi 4,9 juta penduduk Aceh, dengan prioritas perlindungan kesehatan bagi 1,2 juta warga yang belum mendapatkan jaminan kesehatan dari Askes, Jamkesmas, dan asuransi lainnya (Hasibuan dan As, 2012). Melalui jaminan kesehatan ini, semua penduduk dari segala strata sosial dibebaskan dari beban finansial saat mengakses fasilitas pelayanan kesehatan di Puskesmas, Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) kabupaten/kota, RSUD Provinsi Aceh, dan Rumah Sakit rujukan di dalam negeri.

Dalam rangka membiayai penyelenggaraan JKA, Pemerintah Aceh telah mengalokasikan dana dalam jumlah yang cukup besar.

Pada tahun 2010, Pemerintah Aceh telah mengeluarkan dana sebesar Rp. 241 milyar lebih (Karim, 2013). Angka ini kemudian semakin bertambah hingga rata–rata mencapai Rp. 400 milyar per tahunnya. Dengan besarnya alokasi pendanaan program JKA tersebut, maka diharapkan program ini benar–benar memberikan daya ungkit besar untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Aceh.

Meskipun JKA bukan program jaminan kesehatan daerah pertama di Indonesia, JKA merupakan jaminan UHC pertama di Indonesia. Universalitasnya tidak saja pada cakupan pelayanan kepada semua penduduk dari segala usia dan semua jenis penyakit, tetapi juga jarak jangkauannya yang meliputi seluruh Indonesia. Untuk menjangkau seluruh nusantara, Pemerintah Aceh mengggandeng PT. Askes sebagai badan penyelenggara JKA tahun 2010–2012. Hal ini tertuang melalui kontrak kerjasama dengan No. 09/PKS/2010 dan No. 154/KTR/0610. Selama kurun waktu dua tahun, berdasarkan data Dinas Kesehatan Provinsi Aceh tahun 2013, sudah memberikan pelayanan kepada masyarakat Aceh sebanyak 2.812.862 kasus. Kasus–kasus tersebut meliputi rawat jalan tingkat pertama, rawat inap tingkat pertama, rawat jalan tingkat lanjut, rawat inap tingkat lanjut, obat–obatan, bahan habis pakai, pelayanan ambulans, transfusi darah, implan, layanan laboratorium, persalinan, *ante–natal care*, dan *post–natal care*. Keseluruhan biaya dijamin oleh Pemerintah Aceh dengan perincian sebagai berikut: anggaran tahun 2010 sebesar Rp. 241,9 milyar, anggaran tahun 2011 sebesar Rp. 400 milyar, dan anggaran tahun 2012 sebesar Rp. 419 milyar.[1]

Jasa layanan program JKA tidak hanya tersedia di dalam wilayah jaminan kesehatan Aceh, tetapi juga tersedia di luar Aceh. Seperti di rumah sakit Medan dan Jakarta yang telah ditetapkan.

Ini yang membedakan JKA dengan pelayanan kesehatan yang dibuat oleh provinsi lain, hanya menutup biaya kesehatan di unit layanan yang ada di wilayah administrasi provinsi tersebut. Layanan tersebut adalah rawat jalan tingkat pertama (RJTP) dan rawat jalan tingkat lanjutan (RJTL) di 317 Puskesmas. Kemudian Rawat Inap Tingkat Pertama (RITP) dan Rawat Inap Tingkat Lanjut (RITL) di 25 Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD). Juga pelayanan obat sesuai Daftar dan Plafon Harga Obat (DPHO) serta DOTS (Directly Observed Treatment Short–course) sebanyak 15.911 item obat serta layanan transportasi pasien[2.]

Setelah JKRA terintegrasi dengan JKN sejak tahun 2014, data sampai September 2014 menunjukkan bahwa dari total 4.951.243 jiwa penduduk Aceh, sebanyak 4.258.068 jiwa (86%) telah mendapat kartu asuransi jaminan kesehatan dari BPJS (JKN dan JKRA). Distribusi dari 86% penduduk Aceh yang telah mendapat kartu dari BPJS sebanyak 57% (2.822.208 jiwa) ditanggung oleh JKN yang terdiri dari peserta Jamkesmas, Askessos, TNI, dan Polri; sedangkan yang ditangung JKRA sebesar 29% (1.435.860 jiwa) penduduk dengan identitas kartu penduduk Aceh. Berarti masih terdapat sekitar 14% (693.175 jiwa) penduduk Aceh yang belum mendapat kartu JKN ataupun JKRA.[3]

Realitas Inklusivitas Program JKA di Aceh Selatan

Pemerintah daerah menyadari bahwa kemajuan daerah hanya bisa diatasi dengan cara pengembangan sumber daya manusia. Pengembangan ini salah satunya ditempuh melalui penyelenggaraan dan penyediaan kebutuhan kesehatan hingga fasilitas kesehatan yang memadai dan terjangkau. Kenyataannya, masyarakat selama ini, karena berbagai faktor, belum bisa memperoleh hak–hak mereka dalam pelayanan kesehatan.

Kondisi ini tentu menjadi tanggung jawab dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, pemerintah daerah mencoba mengatasinya dengan membuat kebijakan dan program kesehatan.

Dalam konteks Aceh, Pemerintah Daerah Provinsi Aceh sadar betul bahwa kebutuhan pelayanan kesehatan sangat penting, di mana umumnya masyarakat tidak bisa mengakses kesehatan karena faktor finansial. Penerapan program JKA yang dibuat oleh Pemerintah Aceh merupakan tindakan konkret mengatasi keterbatasan akses pelayanan kesehatan tersebut. Sesuai dengan prinsip inklusivitas, yaitu keterbukaan, pengakuan terhadap diversitas, dan kebersamaan, serta sejalan dengan tujuan dari UHC, tentunya program JKA diharapkan mampu menjawab atau mengatasi tantangan dan kendala pelayanan kesehatan untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang baik.

Namun, kebijakan inklusivitas program JKA tidak selalu berjalan sesuai harapan dan mekanisme yang mengaturnya melalui regulasi atau peraturan. Menurut Muhammad Hamzah, Direktur Eksekutif Pemberdayaan Masyarakat dan Advokasi Kawasan Pesisir dan Kelautan (PUGAR)[4], fakta implementasi dari JKA memunculkan kendala yang dirasakan oleh pasien, seperti lemahnya pemahaman dan pengetahuan JKA dari pemberi layanan kesehatan (medis/paramedis) dan lemahnya puskesmas dalam mensosialisasikan aturan JKA. Menurutnya, pemberi layanan kesehatan harus diberi ketegasan bahwa masyarakat sudah bayar terlebih dahulu melalui pajak untuk mendapatkan asuransi JKA, jadi sama sekali tidak gratis. Jangan sampai dimaknai gratis, di mana rakyat tidak bayar. Fakta lainnya, fungsi *quality control* yang lemah mengakibatkan program JKA mendapatkan masalah ketika diimplementasikan. Seharusnya mekanisme kontrol dari hulu hingga hilir berjalan secara optimal, tetapi nyatanya

PUGAR menemukan evaluasi fungsi kontrol masih sangat lemah ketika dipraktikan. Hal ini terkait dengan SDM kabupaten/kota Provinsi Aceh yang masih minim pemahaman dan melaksanakan fungsi kontrol JKA.

Hasil Survei PWD 2013 menemukan fakta dari 39% informan menyatakan bahwa program kesehatan JKA yang diterapkan di Aceh Selatan tahun 2010–2012 masih terdapat kendala dari masyarakat/pasien yang belum memahami aturan program tersebut. Umumnya mereka mengerti berobat gratis tanpa bayar, tetapi tidak memahami seutuhnya isi dari program JKA secara mendalam. Bahkan sebanyak 22% informan menyatakan masyarakat sama sekali tidak tahu siapa dan lembaga apa yang mengurusi isu kesehatan.

Minimnya pemahaman dan pengetahuan dari pelaksana program JKA berefek pada kinerja yang kurang optimal dalam pelayanan kesehatan. Lemahnya pemahaman dan pengetahuan dari masyarakat/pasien berdampak pada tidak terlayaninya mereka sebagai pengguna layanan program JKA. Oleh karena itu, JKA harus memiliki *quality control* yang baik, apalagi setelah terintegrasi dengan JKN. Sjihabuddin (2013) menyatakan bahwa kontrol dari kebijakan terletak pada *Standard Operating Procedures* (SOP), standar pelayanan, survei kepuasan pelanggan, dan pengelolaan sistem pengaduan. Keempat hal tersebut dapat menjadi jawaban dalam mengatasi tantangan dalam pelaksanaan JKA dan harus selalu dievaluasi untuk memastikan program ini telah berjalan baik dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Selain itu, masyarakat juga harus proaktif dalam mencari tahu aturan program JKA.

Berdasarkan penelusuran data dari berbagai media *online* dan cetak ditemukan banyak kasus di Kabupaten Aceh Selatan

terkait pelayanan JKA. Kasus tentang dana kapitasi JKA (periode April–November 2011) untuk 21 puskesmas di Aceh Selatan senilai Rp. 2,6 milyar masih mengendap di masing–masing rekening puskesmas, karena harus menunggu Peraturan Bupati yang seharusnya tidak perlu, guna dibagikan kepada paramedis dan dokter. Informasi ini diperoleh berdasarkan temuan dari Ketua Tim Pengawas JKA, Rustam Efendi mengutip pengakuan Kepala Puskesmas Lhok Bengkuang, Aceh Selatan, dr. Cut Tri Elpita. Terkait kasus pencairan dana JKA yang terlambat, Kadis Kesehatan Aceh, dr. M. Yani melalui Humas JKA, Saifullah Abdul Gani yang dimintai tanggapannya mengatakan, dari 23 kabupaten/kota yang telah menerima dana kapitasi puskesmas program JKA, hanya Aceh Selatan yang harus menunggu Peraturan Bupati untuk pencairannya. Padahal, kata Saifullah, tidak harus ada Peraturan Bupati sebagaimana telah berjalan di 22 kabupaten/kota lainnya. Dirinya menegaskan kembali Dinas Kesehatan Aceh membuat peraturan pembagian dana kapitasi JKA yang baru harus ditetapkan oleh Kepala Puskesmas dan persetujuan Kepala Dinas Kesehatan kabupaten/kota untuk tujuan memberikan otonomi atau kewenangan penuh kepada kepala puskesmas dan kepala dinas.[5]

Survei PWD 2013 terkait regulasi formal yang mendukung inklusivitas, terutama mengenai aturan hukum dan independensi pemerintah dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya. Sebanyak 50% informan mengatakan bahwa regulasi terkait aturan hukum di Kabupaten Aceh Selatan buruk dan selama lima tahun terakhir tidak ada perubahan (67%). Sedangkan untuk regulasi mengenai independensi Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya, sebanyak 56%

informan menyatakan sedang, tetapi selama lima tahun terakhir regulasi ini sama sekali tidak ada perubahan yang dijawab oleh 50% informan. Kasus terlambatnya pencairan dana kapitasi di atas tidak perlu terjadi jika ada komunikasi antara pelaksana program JKA di Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan dengan Pemerintah Provinsi Aceh dan kepastian regulasi yang jelas, terutama tentang pembagian peran dan tanggung jawab antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dalam melaksanakan program JKA, sehingga hak–hak tenaga medis/paramedis tidak terabaikan.

Realitas lainnya, alokasi dana untuk ketersediaan obat–obatan selalu telat proses realisasinya, sehingga berakibat stok obat bagi pasien kosong. Kasus telat obat telah membawa dampak bagi Surhemi, keluarga pasien pengguna kartu JKA yang mengeluhkan pada saat membeli obat di apotik harus mengeluarkan uang hingga ratusan ribu rupiah.

> “*Saya harus mengeluarkan uang ratusan ribu rupiah, untuk membeli obat di luar apotik puskemas, dan biasanya obat tersebut dirembes (reimbursed–ed.) kembali, tapi pihak pengelola tidak merembesnya. Tindakan tersebut sudah berlangsung sejak masa Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) beralih ke Jaminan Kesehatan Aceh (JKA). Program itu hanya berbeda nama saja, karena di lapangan obat masih banyak harus dibeli di luar dan lebih anehnya pihak pengelola tidak mau mengganti uang obat yang sudah dibeli.*”[6]

Kasus serupa juga dialami Khairida yang tercatat sebagai mahasiswa Labuhan Haji Barat Kabupaten Aceh Selatan yang sangat kecewa terhadap pelayanan rumah sakit, karena tidak mau membayar obat pasien. Khairida meminta kepada pihak rumah

sakit untuk menyediakan obat sesuai dengan daftar obat yang ditanggung oleh JKA agar pasien tidak perlu membeli obat di luar.

> "*Pihak rumah sakit adalah pelayan publik dan hari ini Aceh mempunyai jaminan kesehatan bagi warga Aceh khususnya berupa JKA, kenapa harus membeli obat di luar rumah sakit ini terkesan Jaminan kesehatan Aceh hanya simbol dan sekedar teori belakang.*"[7]

Temuan tentang stok obat yang kosong menunjukkan rendahnya komitmen pemerintah, baik provinsi maupun daerah, dalam menyelesaikan anggaran pendapatan dan belanja daerah tepat waktu, sehingga proses tender obat menjadi terlambat. Penjelasan yang tidak akurat terkait obat–obatan yang ditanggung JKA dan bagaimana prosedur penggantian uangnya merupakan kelemahan dari pelaksana program JKA. Dalam hal ini bisa saja karena petunjuk teknis yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi tidak seutuhnya dipahami oleh pelaksana di lapangan. Kedua hal tersebut merupakan kegagalan inklusivitas dalam prinsip keterbukaan. Ini sejalan dengan hasil PWD tentang regulasi "tatakelola pemerintah yang transparan, tidak berpihak, dan akuntabel" yang dijawab buruk oleh 44% informan dan selama lima tahun terakhir tidak ada perubahan berarti terkait regulasi tersebut di Kabupaten Aceh Selatan.

Anggaran kesehatan yang dipergunakan untuk program JKA berdasarkan hasil penelitian dari *Public Expenditure Analysis & Capacity Strengthening Program* (PECAPP) tahun 2012 selama ini masih bertumpu pada belanja kuratif (penyembuhan) daripada preventif (pencegahan). Diharapkan ke depan, upaya preventif maupun promotif mendapat porsi penganggaran yang lebih besar.

Tren membesarnya upaya kuratif dimulai sejak 2010, saat program JKA dimulai. Sebelumnya, pada 2007, anggaran kesehatan untuk kuratif hanya 37 persen. Anggaran untuk preventif di Provinsi Aceh hingga 2012, masih jauh di bawah angka survei sebesar 30 persen, seperti yang dipublikasikan oleh Pusdiklat Aparatur Kementerian Kesehatan.

Besarnya anggaran itu masih belum disertai pencapaian beberapa indikator kesehatan yang lebih baik. Beberapa tantangan sektor kesehatan di antaranya angka kematian ibu masih tinggi. Pada 2011 tercatat 158 per 100.000 kelahiran hidup (KH). Sementara nasional menargetkan 112 per 100.000 KH pada 2014. Masalah lainnya adalah ketersediaan sarana dan prasarana serta sumberdaya tenaga kesehatan yang belum mencukupi dan terdistribusi secara merata di Aceh. Keberadaan sarana dan fasilitas Puskesmas di Aceh dinilai sudah mencukupi, dengan rasio 1:14.000 penduduk, sementara target nasional hanya 1:30.000 penduduk. Akan tetapi, rasio dokter di Aceh masih berada di bawah target nasional, yaitu 1:4.000 penduduk, sementara target nasional 1:2.500 penduduk.[8]

Bahkan kisah miris diceritakan keluarga Yuniwati (nama samaran) dalam wawancara 24 Oktober 2014, masyarakat Aceh Selatan, ketika mengalami tindakan dokter yang sengaja mengarahkan pasien untuk membeli obat di luar yang sudah ditentukan JKA tersebut. Lebih menyakitkan lagi, perbedaan perlakuan dokter ketika memeriksa Yuni yang bestatus JKA. Dirinya melihat sendiri ketika pemeriksaan dan penanganan lebih cepat responnya ketika pasien berkelas satu. Dari kisah Yuni bisa disimpulkan terdapat karakter dokter yang tidak sepenuh jiwa mengabdikan dirinya untuk menolong masyarakat yang sedang sakit dan kesusahan secara finansial. Hasil evaluasi Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Aceh Selatan menemukan peran dan fungsi keberadaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Rumah Sakit dr. H. Yuliddin Away Tapaktuan selama ini sangat jauh dari kata baik, apalagi prima.[9]

Karakter tenaga medis/paramedis yang pilih kasih menunjukkan kegagalan pelayanan kesehatan yang inklusif dalam hal pengakuan terhadap diversitas dan kebersamaan. Regulasi yang mengatur tentang hak asasi manusia yang universal di Kabupaten Aceh Selatan tidak berjalan baik, walaupun tidak bisa dikatakan buruk karena 56% informan menjawab sedang dan sebanyak 72% informan mengatakan tidak ada perubahan kebijakan selama 5 tahun berdasarkan Survei PWD 2013. Kebijakan yang mengatur budaya kerja perlu dikembangkan dan diterapkan secara konsisten, sehingga akan terwujud iklim kerja yang berorientasi pada etos kerja dan produktivitas yang tinggi, serta terinternalisasinya budaya kerja yang membentuk perubahan sikap dan perilaku serta motivasi kerja (Marsono, 2014).

Baru–baru ini ketika tulisan dibuat, Pemerintah Aceh mengeluarkan fatwa (ultimatum) yang mengharuskan masyarakat Aceh untuk mendaftarkan diri ke Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Menurut informasi disampaikan Kepala Dinas Kesehatan Aceh, dr M. Yani, M.Kes, sejumlah 600.000 warga Aceh terancam tidak bisa dilayani berobat gratis. Soalnya, Pemerintah Aceh tidak sendiri melaksanakan program jaminan kesehatan ini, melainkan bekerjasama dengan BPJS sehingga berbagai prosedur yang telah dibuat bersama harus diikuti. Mekanisme setelah terdaftar di BPJS baru direspon setelah tiga bulan mendaftarkan diri.[10]

Berbanding terbalik informasi dari beberapa pasien ketika dicek ke RSUD dr. Zainal Abidin. Menurut beberapa pasien

mengatakan lebih mudah birokrasinya sebelum tunduk dengan regulasi nasional. Dahulu cukup Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) langsung diberikan pelayanan kesehatan. Sekarang cenderung berbelit–belit begitulah yang dirasakan sebagian pasien ketika diminta pendapatnya.

Kelemahan sosialisasi akan hak–hak kesehatan berupa pelayanan kesehatan bagi masyarakat Aceh belum optimal dilakukan oleh Dinas Kesehatan Provinsi Aceh dan institusi terkait lainnya. Pandangan itu dikatakan oleh Ketua Komisi D Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh, Farid Nyak Umar. Ia menegaskan lagi bahwa pada benak sebagian warga luas di Aceh masih menganggap mereka cukup membawa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) saja. Di sinilah letak kendala mengapa mereka tidak mengurus ke BPJS.[11]

Prinsip keterbukaan, pengakuan terhadap diversitas, dan adanya kebersamaan harus menjadi elemen penting dalam menguatkan sosialisasi hak–hak kesehatan masyarakat, terutama program JKA di Kabupaten Aceh Selatan, sehingga sosialisasi ini tidak hanya menjadi simbol saja, tapi memang dirasakan manfaatnya berupa pemahaman, baik oleh pelaksana maupun penerima program JKA. Partisipasi masyarakat perlu dikembangkan untuk bekerjasama mensosialisasikan hak dan kewajiban dalam bidang kesehatan. Survei PWD 2013 menyatakan 39% narasumber di Kabupaten Aceh Selatan menilai aturan–aturan tentang partisipasi berbasis hak–hak warga negara dalam tatakelola publik sudah cukup baik. Hal ini tentu berbanding terbalik dengan kenyataan yang ada mengenai tidak optimalnya sosialisasi JKA yang terintegrasi dengan JKN.

Uraian di atas menunjukkan masih terdapat tantangan dalam menerapkan inklusivitas program ini di Kabupaten

Aceh Selatan, yakni: (1) tingkat pengetahuan dan pemahaman tentang JKA, baik dari sisi pemberi layanan kesehatan (medis, paramedis, puskesmas, rumah sakit) maupun penerima layanan kesehatan (masyarakat/pasien) masih kurang, apalagi setelah JKA terintegrasi dengan JKN; (2) lemahnya fungsi *quality control* program JKA; (3) lambatnya dana kapitasi JKA bagi puskesmas; (4) ketersediaan obat–obatan untuk pengguna program JKA yang kosong karena alokasi anggaran yang terlambat; serta (5) karakter pemberi pelayanan kesehatan (dokter dan paramedis) yang lebih mementingkan pasien umum dibandingkan pasien JKA.

Hasil Survei PWD 2013 menyatakan bahwa aturan dan regulasi mengenai kewarganegaraan yang setara dan tatakelola kepemerintahan di Kabupaten Aceh Selatan berada pada posisi sedang, yakni sebesar 46% untuk penilaian kewarganegaraan yang setara dan 47% untuk tatakelola pemerintahan. Hal ini tentu menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan cukup baik dalam melaksanakan aturan dan regulasi tentang program JKA yang diluncurkan oleh Pemerintah Provinsi Aceh. Namun, ketegasan dan komitmen pengambil kebijakan pada tingkat pemerintah daerah juga harus diperkuat, sehingga masalah seperti lambatnya kapitasi dana JKA bagi puskesmas dan kosongnya stok obat tidak terjadi lagi. Strategi implementasi, misalnya terkait administrasi dan sosialisasi program, harus diperbaiki. Apalagi pada 2014, pengintegrasian JKA ke dalam JKN dalam bentuk BPJS juga menjadi tantangan baru dalam mensosialisasikan program ini kepada masyarakat dan tenaga medis/paramedis. Jangan sampai perubahan ini memberi implikasi tidak tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang optimal, karena banyaknya masyarakat yang tidak bisa menerima manfaat dari pengintegrasian tersebut.

Berdasarkan tantangan–tantangan yang terjadi, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Aceh dan khususnya Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan belum optimal memberikan pelayanan inklusif dari program JKA yang bersumber ketersediaan dana cukup besar dari APBN, APBA, Otsus, dan Migas. Tantangan tersebut berimplikasi dalam penerapan prinsip inklusivitas pelayanan kesehatan program JKA dan maksud dari UHC yang diusung oleh JKA tidak tercapai. Prinsip inklusivitas tentu membutuhkan manajemen sistem yang kuat untuk mengatasi tantangan/kendala di atas. Perbaikan dalam aspek kebijakan (terkait anggaran dan petunjuk teknis JKA), implementasi (terkait administrasi, ketersediaan obat, sosialisasi program), dan sistem pengaduan (responsif terhadap pengaduan dan masalah), serta perbaikan dalam aspek budaya kerja (terkait etos dan karakter medis dan paramedis) merupakan strategi yang dapat digunakan agar penerapan prinsip inklusivitas program JKA terwujud.

Penutup

Kebijakan inklusivitas pelayanan kesehatan dari Pemerintah Aceh melalui program JKA bagi seluruh kabupaten/kota, termasuk Kabupaten Aceh Selatan memberikan dampak signifikan dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat Aceh Selatan, walaupun banyak hambatan dan kendala ketika diimplementasikan. Hambatan dan kendala ini menjadi tantangan bagi Pemerintah Aceh untuk terus memperbaiki program JKA. Kendala program JKA yang terjadi di lapangan, khususnya di Kabupaten Aceh Selatan, yaitu masih lemahnya pengetahuan dan pemahaman JKA, baik di kalangan masyarakat maupun dikalangan tenaga medis dan paramedis; fungsi kontrol yang tidak berjalan dengan baik; ketersediaan obat–obatan bagi pasien yang pengadaannya tidak

tepat waktu karena alokasi anggaran yang terlambat; lambatnya dana kapitasi JKA bagi puskesmas karena menunggu peraturan bupati yang belum disahkan; dan karakter dokter/paramedis yang lebih mementingkan pasien umum dibandingkan pasien JKA.

Memperbaiki kondisi di atas diperlukan kerjasama semua pihak, baik dari tingkat Pemerintah Provinsi Aceh, Pemerintah Kabupaten Aceh Selatan, pelaksana program JKA, maupun penerima manfaat (masyarakat), sehingga program ini menjadi tepat sasaran, tepat manfaat, dan tepat pengguna serta tujuan pembangunan kesehatan yang optimal terwujud. Pada tingkat pemerintah, baik provinsi maupun daerah, strategi perbaikan kebijakan tentu harus dilakukan, terutama terkait anggaran dan petunjuk teknis.

Strategi lain yang harus dilakukan agar program JKA ini menjadi inklusif, yaitu memperkuat fungsi kontrol yang melibatkan partisipasi lintas komponen masyarakat sipil, sehingga mampu meminimalisasi terjadinya pelayanan yang buruk dan penyimpangan dalam penggunaan anggaran program JKA. Salah satunya dapat dilakukan dengan cara pengembangan sistem pengaduan yang responsif terhadap pengaduan dan masalah.

Perbaikan dalam etos dan karakter tenaga medis dan paramedis juga menjadi strategi yang menyokong penerapan inklusivitas program JKA di Kabupaten Aceh Selatan. Pemerintah daerah harus memperhatikan kualitas dan kuantitas tenaga medis dan paramedis yang dibutuhkan agar program ini berjalan baik. Hal ini dapat dilakukan melalui kebijakan−kebijakan, seperti pelatihan peningkatan mutu tenaga medis/paramedis, lokakarya sosialisasi program JKA/BPJS, lokakarya etos kerja, dan kebijakan lain yang mendukung program JKA dapat dirasakan manfaatnya oleh pelaksana dan penerima manfaat program. ■

Referensi

Hasibuan, Zulhanuddin dan Nab Bahany As. 2012. *JKA Dimata Rakyat*. Provinsi Aceh: Yayasan PUGAR.

Karim, Abubakar A. 2013. *Makalah*, dipaparkan dalam diskusi yang digagas oleh Jaringan peduli Anggaran (JPA) Aceh, 23 Oktober.

Marsono. 2014. *Bunga Rampai Administrasi Publik: Strategi Membangun Inklusifitas Pelayanan Publik: Upaya Mewujudkan Keadilan dan Kesetaraan Pelayanan terhadap Seluruh Warga negara*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Parson, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Kencana.

Putra, Fadilah. 2005. *Kebijakan Tidak untuk Publik*. Yogyakarta: Resist Book.

Saputra, Wiko. 2014. "APBN Konstitusi Bidang Kesehatan dan Jaminan Sosial Kesehatan 2014". *Makalah* Presentasi. Jakarta: Perkumpulan Prakarsa.

Seknas Fitra. 2012. "Press Release: Anggaran Kesehatan 2013 Tidak Menyehatkan". Diakses dari http://seknasfitra.org/pressrelease/anggara-kesehatan-2013-tidak-menyehatkan/, 28 April 2015.

Sjihabuddin, Achmad. 2013. "3 Indikator Prinsip Inklusivitas dalam Pelayanan". Diakses dari http://www.setjen.kemenkeu.go.id/, 01 November 2014.

Tjahjono, Bambang. 2014. "Implementasi Pendidikan Inklusif". Diakses dari http://bbppksjogja.depsos.go.id/, 01 November 2014.

WHO. 2005. "Achieving Universal Health Coverage: Developing the Health Financing System". Technical brief for policy-makers, (No.1).

WHO. 2010. "News Release: WHO Urges All Countries to Strengthen Health Financing so more People can Use Services". Diakses dari http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/whr_20101122/en/, 28 April 2015.

Catatan belakang

1. http://www.jamsosindonesia.com/jamsosda/detail/12, diunduh tanggal 24 November 2014).

2. Wawancara dengan informan ahli, SA, di kantor Jaringan Survey Inisiatif, pukul 20.30 WIB, 4 Desember 2014

3. Sebagaimana dikemukakan oleh Dr. dr. Syahrul, SpS-K dalam artikel '*Kartu Sakti' Jokowi dan Nasib JKRA*. Diunduh dari http://aceh.tribunnews.com/, diakses 15 November 2014.

4. Wawancara tanggal 30 November 2014.

5. http://aceh.tribunnews.com/, diakses tanggal 5 Desember 2011.

6. http://diliputnews.com/, diunduh tanggal 10 Agustus 2012.

7. http://diliputnews.com/, diakses tanggal 10 Agustus 2012.

8. http://tekno.kompas.com/, diakses pada tanggal 2 April 2013.

9. http://www.antaraaceh.com/, diakses tanggal 29 Oktober 2014.

10. Serambi Indonesia, 14 Februari 2015; Serambi Indonesia, 17 Februari 2015).

11. Serambi Indonesia, 14 Februari 2015.

BAGIAN KETIGA
POLITIK IDENTITAS: STRATEGI EKSKLUSI DAN INKLUSI KEPENTINGAN

PENGANTAR EDITOR

Survei PWD menunjukkan bahwa politik identitas masih menjadi fenomena yang mewarnai praktik relasi kekuasaan di beberapa daerah. Politisasi identitas menjadi bagian dari strategi untuk memperebutkan akses atas sumber daya, yang antara lain digunakan untuk melakukan eksklusi atau sebaliknya inklusi terhadap aktor–aktor politik yang menjadi pesaing. Di daerah–daerah pasca–konflik, identitas menjadi alat tawar–menawar politik yang dipakai para mantan kombatan untuk memperoleh akses terhadap program–program pembangunan formal. Politisasi identitas ini sesungguhnya menunjukkan bahwa identitas merupakan basis potensial untuk memunculkan aktor–aktor alternatif yang dapat menjadi penyeimbang dalam konstelasi kekuasaan. Tetapi potensi ini belum dimanfaatkan dengan baik untuk membentuk demos bahkan publik. Hal yang sering terjadi justru ikatan–ikatan primordial dipakai sebagai strategi untuk melakukan

eksklusi sehingga pemilahan sosial tetap berlangsung dan menghambat terbentuknya identitas baru sebagai publik.

Ketika aktor–aktor politik mengusung sentimen–sentimen etnis, agama dan ras sebagai basis argumentasi dalam berpolitik, sesungguhnya politik sedang beringsut menjauhi roh awal berdirinya republik ini. Mengingat konteks Indonesia yang sangat plural, para Founding Fathers sesungguhnya tidak menggagas nasionalisme yang dibangun atas titik pijak homogenitas etnis atau religius, melainkan nasionalisme kewargaan. Artinya, Indonesia sebagai sebuah nation bukan merupakan konstruksi karena ikatan kesamaan darah, suku atau agama. Dalam bahasa Ben Anderson, nasionalisme Indonesia adalah an imagined political community, *sebuah komunitas politis bayangan (Anderson, 2008). Secara historis sekurang–kurangnya dalam peristiwa Sumpah Pemuda 1928 dan Proklamasi Kemerdekaan 1945, bangsa Indonesia telah berhasil membuktikan diri sebagai sebuah rumah bersama yang mempertemukan dan mempererat tali persaudaraan Indonesia dalam konser kebhinekaan suku, agama, ras dan budaya di seantero jagad nusantara. Kedua peristiwa historis di atas dapat dipandang sebagai puncak dari perjuangan–perjuangan, pengorbanan dan devosi masa silam yang rohnya harus tetap dipertahankan.*

Namun ketika para aktor politik memperlakukan dan menempatkan warga negara ke dalam sekat–sekat etnis, suku dan agama, proses transisi ethnos menuju demos yang merupakan prasyarat pembentukan Indonesia demokratis yang berpijak pada nilai–nilai modern seperti kebebasan, kesetaraan, toleransi dan solidaritas akan mengalami hambatan serius. Di sini para aktor politik perlu berguru pada para pendiri republik ini. Dalam sejarah bangsa Indonesia kita mencatat perdebatan seputar relasi antara negara dan agama (Islam) yang berawal dari polemik antara Soekarno dan Mohammad Natsir (Suhelmi, 2012). Soekarno merupakan representasi dari kelompok nasionalis sekuler yang

memperjuangkan pemisahan tegas antara negara dan agama. Sedangkan Mohammad Natsir menyuarakan aspirasi golongan nasionalis Islami yang menghendaki pertautan yang erat antara agama dan negara, sebab agama tidak hanya mengatur relasi antara manusia dan Tuhan, tapi juga manusia dan manusia dalam sebuah tatanan politik.

Dengan berguru pada para pendiri bangsa di atas, dalam konteks masyarakat plural dan multikultural, ketegangan–ketegangan sosial harus diselesaikan secara demokratis atas dasar prinsip toleransi, kesetaraan dan kebebasan. Untuk itu masyarakat perlu membangun dan mengembangkan diskusi–diskusi publik guna menemukan solusi politisnya. Pentingnya diskusi publik dalam membangun opini publik dan juga membentuk identitas kolektif antara lain ditunjukkan oleh Jürgen Habermas lewat konsepnya tentang demokrasi deliberatif (Habermas, 1992). Artinya, proses pembentukan opini dan kehendak harus diinstitusionalisasi. Dengan demikian sebanyak mungkin warga masyarakat dapat berpartisipasi dalam diskursus–diskursus tentang pertanyaan–pertanyaan kritis menyangkut kehidupan bersama. Publisitas yang terbentuk secara spontan, kreatif dan bersifat desentralistis itu menjamin pluralitas opini publik. Tujuan dari proses ini adalah konsensus rasional yang terbentuk secara komunikatif. Hanya dengan jalan ini norma–norma kehidupan bersama mendapat legitimasi cukup dan mendorong warga untuk menerapkannya dalam dunia kehidupannya masing–masing. Jika masyarakat menciptakan prosedur di mana semua orang terkait mengambil bagian di dalamnya dan tujuan prosedur tersebut adalah terbangunnya konsensus rasional untuk konflik–konflik sosial, maka desain deliberatif tersebut merupakan jaminan bagi kohesi atau kesatuan sosial dalam masyarakat Indonesia yang plural.

Konsep demokrasi deliberatif di atas dapat dijadikan basis untuk mengembangkan pandangan tentang toleransi yang sesuai dengan

kondisi masyarakat plural kontemporer yang diwarnai dengan potensi konflik lantaran perbedaan agama, ideologi dan etnis. Toleransi atau sikap respek adalah sikap dasar warga satu terhadap yang lain. Kendatipun memiliki pandangan hidup dan keyakinan religius berbeda, mereka saling mengakui sebagai warga yang setara. Itu berarti dalam kehidupan bersama masyarakat plural, struktur dasar kolektif kehidupan sosial dan politis hanya mendapat legitimasi dan berlaku jika berbasiskan norma–norma yang dapat diterima oleh semua warga tanpa rujukan pada keyakinan etis atau religius partikular.

Konsep toleransi ini merupakan solusi untuk situasi masyarakat plural seperti Indonesia yang sering diwarnai konflik agama, pandangan hidup dan etnis. Toleransi di sini dituntut ketika perbedaan–perbedaan pandangan etis atau religius berbenturan, di mana tak satu kubu pun mampu secara rasional membuktikan bahwa yang lain itu telah merusakkan sendi–sendi dasar kehidupan bersama. Kendatipun terdapat jurang perbedaan mendalam, setiap orang tetap saling menghargai atas dasar norma–norma yang disetujui bersama (konsensus deliberatif) dan bukan berasal dari satu kelompok saja. Ajaran paling berharga dari sejarah toleransi ialah bahwa tanpa norma–norma kolektif tersebut yang lahir sebagai solusi atas sejarah konflik antaragama dan antara pandangan hidup, tak mungkin terpikirkan sebuah tatanan kehidupan bersama yang fair. Prinsip–prinsip dasar tersebut seperti faham hak–hak asasi manusia misalnya tidak lahir dari satu agama atau budaya tertentu, tapi merupakan prestasi moral yang menyembul dari perdebatan antara agama dan budaya–budaya tersebut. Inilah ajaran paling berharga untuk setiap warga masyarakat plural seperti Indonesia.

Ada dua ajaran penting yang dapat ditarik dari pandangan toleransi yang demokratis untuk sebuah masyarakat plural. Pertama, adanya sebuah pemahaman tentang pribadi moral yang otonom sebagai makhluk yang memiliki hak atas pembenaran atau legitimasi. Artinya,

hak di mana norma, undang–undang dan struktur yang harus ditaati, mendapat legitimasi yang setara untuk semua tanpa ada persoalan di mana satu kubu memproyeksikan secara sepihak kepentingan dan keyakinannya kepada yang lain. Kedua, adanya pemahaman tentang distingsi iman dan ilmu sebagai distingsi akal budi yang terbatas itu sendiri sehingga terdapat ruang bagi "reasonable disagreement" (*Rawls, 1998: 127 dst*). Reasonable disagreement *merupakan sebuah disensus di mana kedua kubu memandang posisi yang lain sebagai sesuatu yang salah, namun tanpa harus serentak berpendapat bahwa pandangan yang lain itu irasional atau amoral. Toleransi di sini berarti bahwa alasan–alasan penolakan terhadap yang lain kuat, namun tidak cukup kuat untuk memberi pendasaran atas penolakan tersebut. Itulah keutamaan toleransi: melampaui diri sendiri tanpa harus berarti relativisasi diri atau menerima keberlainan yang lain tanpa harus minder.*

Hanya jika basis toleransi timbal–balik dan perumusan batas–batasnya tidak direduksi kepada tantangan sebuah komunitas religius–kultural semata, tapi menjadi milik bersama, maka norma–norma hidup bersama seperti prinsip negara hukum, kesetaraan gender, demokrasi dan kebebasan berpendapat mendapat makna khusus yang menjembatani kelompok mayoritas dan minoritas. Toleransi dan faham hak–hak asasi manusia mengungkapkan sebuah warisan yang hanya dapat dinikmati sebagai sesuatu yang kolektif. ■

Referensi

Anderson, Benedict. 2008. *Imagined Communities, Komunitas-Komunitas Terbayang*. Yogyakarta: Penerbit Insist.

Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Rawls, John. 1998. *Politischer Liberalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Suhelmi, Ahmad. 2012. *Polemik Negara Islam: Soekarno vs Natsir*. Jakarta: UI Press.

7. KETERLIBATAN POLITIK WARGA ETNIS TIONGHOA DI KABUPATEN BELU:
GELIAT MULTIKULTURALISME ATAU SIMBOL POLITIK PATRONASE?

Otto Gusti Madung

Pendahuluan

Seorang rekan dari keturunan etnis Tionghoa bercerita bahwa pada masa Orde Baru ia pernah bercita–cita melanjutkan studi di Akademi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (AKABRI) setelah tamat SMA. Namun cita–cita ini pupus di tengah jalan ketika lamarannya untuk ikut seleksi ditolak lantaran ia keturunan Tionghoa. Contoh ini menggambarkan nasib hampir semua warga Indonesia dari keturunan etnis Tionghoa pada masa rezim Orde Baru. Hak–hak asasi mereka untuk terlibat dalam bidang politik sangat dibatasi.

Setelah 17 tahun proses reformasi bergulir, kran–kran hak sipil–politik sudah dibuka lebar–lebar untuk siapa saja. Roh demokrasi yang pernah didengung–dengungkan sejak Revolusi Prancis pada abad ke–18 yakni kebebasan, kesetaraan, persaudaraan

seolah–olah kembali bersemi di Indonesia pada awal abad ke–21. Kegiatan politik tidak lagi dipandang sebagai barang antik untuk konsumsi sekelompok elit, tapi dapat diakses oleh semua warga negara dari semua latar belakang ras, budaya dan agama.

Kendati demikian, demokrasi formal yang diciptakan oleh reformasi belum mampu menciptakan kebebasan, kesetaraan dan persaudaraan pada tataran substansial. Pada umumnya kelompok etnis Tionghoa misalnya belum banyak berminat untuk terlibat dalam ranah politik praktis. Ada banyak alasan untuk itu. Salah satu alasan mendasar ialah trauma yang belum sepenuhnya hilang akibat perlakuan diskriminatif rezim Orde Baru. Dalam sejarah bangsa Indonesia warga negara keturunan etnis Tionghoa sering mengalami kekerasan fisik dan proses diskriminasi secara sistematis oleh negara. Dalam dua peristiwa berdarah selama sejarah bangsa Indonesia yakni pada tahun 1965 dan tahun 1998 tidak sedikit warga Indonesia keturunan Tionghoa yang menjadi korban pembunuhan, pemerkosaan, dan rumah serta harta kekayaan lainnya dibakar atau dirampok. Hal serupa juga dialami oleh etnis Tionghoa dalam konflik–konflik berskala lokal. Ketika pemerintah Indonesia melakukan invansi ke Timor Timur (sekarang Timor Leste) pada 7 Desember 1975 cukup banyak warga etnis Tionghoa mengalami kekerasan. Sebelum invansi militer Indonesia penduduk etnis Tionghoa berjumlah 20.000–an orang, sekarang tinggal 3.000–an orang. Banyak di antaranya sudah mengungsi atau mati terbunuh dalam konflik berdarah tersebut.[1]

Selain kekerasan fisik mereka juga mengalami perlakuan diskriminatif oleh negara. Dalam masa pemerintahan Orde Baru setiap warga keturunan Tionghoa harus mengikuti proses naturalisasi jika mau tetap menjadi warga negara Indonesia. Hak–hak mereka untuk berekspresi sesuai dengan warisan budaya

dan keyakinan religiusnya dipangkas oleh negara. Di samping itu hak untuk terlibat di bidang politik juga dibatasi oleh rezim Soeharto. Hak–hak para korban tersebut atas kebenaran dan keadilan hingga kini belum terpenuhi. Persoalan ini merupakan salah satu alasan yang menghambat kelompok etnis Tionghoa untuk terlibat aktif dalam percaturan politik. Mereka lebih memilih untuk berkonsentrasi pada urusan ekonomi dengan tujuan bertahan hidup.

Kabupaten Belu di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) mungkin merupakan salah satu dari sedikit wilayah di republik ini di mana cukup banyak warga etnis Tionghoa sudah mencoba keluar dari selubung hitam trauma masa silam dan merengsek masuk ke ranah politik praktis entah pada tataran lembaga pemerintahan maupun di bidang legislatif. Kabupaten Belu menampilkan wajah yang unik dibandingkan dengan kabupaten–kabupaten lainnya di NTT. Pada periode legislatif 2009–2014 terdapat enam anggota legislatif di Kabupaten Belu berlatar belakang etnis Tionghoa. Jumlah ini mulai berkurang dalam periode legislatif 2014–2019 menjadi dua orang. Namun terdapat ketua DPD partai dan sejumlah kepala dinas yang berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Bupati Belu yang adalah aktor utama politik di Belu juga berasal dari kelompok etnis Tionghoa.

Tulisan ini coba menjawab pertanyaan, apakah keterlibatan politik etnis Tionghoa di Belu merupakan wujud dari sebuah politik multikulturalisme atau hanya wajah lain dari demokrasi patronase yang menjadi latar kehidupan demokrasi di Indonesia pasca reformasi.

Status questionis tulisan ini berpijak pada hasil survei *Power, Welfare and Democracy* (PWD) yang dilakukan pada pertengahan tahun 2013 lalu. Jawaban atas pertanyaan yang berkaitan

dengan persoalan seputar inklusivitas dan eksklusivitas misalnya mendukung realitas keterlibatan kelompok etnis Tionghoa dalam bidang politik. Jawaban atas pertanyaan apakah aktor dominan atau alternatif cenderung mengeksklusi atau menginklusi aktor atau orang–orang lain, 96% dari aktor dominan cenderung untuk melakukan kebijakan inklusif terhadap aktor–aktor atau komponen–komponen lainnya, sedangkan aktor alternatif mencapai 100%. Hal ini diperkuat lagi oleh jawaban atas pertanyaan jenis kebijakan atau hak yang perlu dikembangkan agar dilibatkan dalam kehidupan politik dan publik. Jawabannya, 61% dari responden menjawab "hak–hak untuk semua" (*rights for all*) sebagai jenis hak dan *policy* yang dipakai untuk mengembangkan inklusivitas dalam kehidupan politik publik. Jawaban ini dapat dibaca sebagai bukti empiris berkembangnya politik multikulturalisme di Kabupaten Belu.

Namun bacaan keterlibatan politik etnis Tionghoa sebagai simbol multikulturalisme menjadi kabur ketika dibenturkan dengan jawaban atas pertanyaan tentang modal yang digunakan oleh para aktor untuk memperoleh pengaruh. Survei PWD menunjukkan, basis yang dipakai oleh aktor utama untuk menunjukkan pengaruh adalah kekuatan ekonomi (61%) dan menjalin relasi yang baik (30%). Di samping itu faktor yang memfasilitasi aktor utama untuk meraih kekuasaan legitim ialah dengan memiliki otoritas (37%) dan memiliki modal ekonomi serta kaya (31%). Kemudian faktor sangat menentukan yang menghambat seseorang untuk menjadi pemimpin otoritatif dan legitim adalah kompetisi politik yang sangat keras (22%). Kompetisi politik bisa berarti penguasaan faktor ekonomi dan relasi sosial. Data ini menunjukkan bahwa kekuasaan politik yang dimiliki para aktor utama berkelindan erat dengan

modal ekonomi yang mereka kuasai. Itu berarti, politik patron juga masih kuat berkembang di Belu. Pertanyaannya, apakah keterlibatan politik etnis Tionghoa juga merupakan wujud dari demokrasi patron–klien ini?

Tulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Pada bagian kedua setelah pendahuluan akan dipaparkan tentang keterlibatan politik kelompok etnis Tionghoa dan gambaran umum politik di Belu berdasarkan hasil Survei PWD. Bagian ketiga akan mengelaborasi pertanyaan apakah keterlibatan politis etnis Tionghoa merupakan wujud politik multikulturalisme atau tak lebih dari sebuah politik patron dalam wajah yang lain? Bagian ini akan didahului dengan sebuah penjelasan konseptual tentang politik multikulturalisme dan politik patron. Pada bagian terakhir akan disampaikan kesimpulan dan sejumlah rekomendasi.

Keterlibatan Politik Etnis Tionghoa Belu

Dari catatan lapangan survei, satu hal yang menonjol di Kabupaten Belu ialah banyaknya jumlah politisi yang berlatar belakang etnis Tionghoa baik yang berkiprah di lembaga legislatif, eksekutif dan partai–partai politik. Salah satu penjelasan paling sederhana untuk fenomen ini adalah kekuatan modal ekonomi cukup besar yang dimiliki oleh kelompok etnis Tionghoa. Namun penjelasan ini dapat dipatahkan dengan sangat mudah jika kita melirik ke kabupaten–kabupaten lain di Provinsi NTT. Di wilayah–wilayah tersebut kelompok etnis Tionghoa juga menguasai aset ekonomi yang cukup besar. Namun mengapa penguasaan aset ekonomi di kabupaten–kabupaten lain tersebut tidak berdampak pada keterlibatan dalam bidang politik praktis seperti yang dijumpai di Kabupaten Belu? Sebelum menjawab pertanyaan ini, penulis ingin terlebih dahulu menampilkan

sejumlah data deskriptif tentang keterlibatan warga etnis Tionghoa di bidang politik praktis di Kabupaten Belu.

Pada periode legislatif 2009–2014 terdapat enam anggota legislatif di Kabupaten Belu berlatar belakang etnis Tionghoa yakni Yohanes Djuang, Butet, Lopez, Ana Tiwu, Magdalena Tiwu dan Asen. Dalam pemilihan legislatif tahun 2014 jumlah anggota DPRD yang lolos dari kelompok etnis Tionghoa berkurang menjadi dua orang yakni Yohanes Djuang (Ketua PDIP Belu) dan Ester Kabuar (Partai Gerindra). Selain anggota legislatif, Ketua Dewan Pimpinan Daerah Partai Demokrat Kabupaten Belu, Willy Lay, juga berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Bupati Belu, Yoachim Lopez, juga berasal dari etnis Tionghoa. Masa jabatan Yoachim Lopez berakhir pada tahun 2014 dan untuk sementara Belu dipimpin oleh penjabat Bupati Wilhelm Foni hingga terlaksananya pemilihan bupati pada tahun 2015 ini.

Juga terdapat sejumlah kepala kantor dan kepala desa yang ditempati oleh warga etnis Tionghoa. Direktur rumah sakit umum di Atambua (dr. Besin), Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (dr. Valens Parera) dan kepala desa Lebur (Halilulik, 2014) berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Herman Herry, salah seorang anggota DPR RI dari NTT I, yang juga berlatar belakang etnis Tionghoa tapi lahir di Ende, Flores, berhasil mendulang suara sangat banyak di Kabupaten Belu dan Malaka meskipun Herman Herry tidak berasal dari Timor tapi dari Flores. Mungkin latar belakang etnis Tionghoa ini ikut berperan mendongkrak jumlah suara Herman Herry di kalangan *voters* Belu dan Malaka.

Pada 2015 ini Kabupaten Belu akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Sudah beberapa nama calon muncul di ruang publik. Dua di antaranya yakni Willy Lay dan Valens Parera berasal dari kelompok etnis Tionghoa. Dari pembicaraan lepas

warga masyarakat Belu, Valens Parera diduga salah satu calon terkuat dalam pertarungan pilkada 2015. Alasannya, dia memiliki jaringan politik yang luas karena cukup lama berkiprah di bidang birokrasi pemerintahan sebagai kepala BKKBN dan Bapeda. Di samping itu dia juga didukung oleh mantan bupati Yoachim Lopez, entah karena alasan kapabilitas atau alasan lainnya. Pertanyaan muncul di sini, apakah keterlibatan politik etnis Tionghoa mengungkapkan realisasi politik multikulturalisme di Kabupaten Belu?

Geliat Multikulturalisme atau Simbol Politik Patronase?

Seperti sudah disampaikan secara global pada bagian pendahuluan, pertanyaan tentang alasan keterlibatan politik kelompok etnis Tionghoa di Belu dapat dibahas dari aspek politik multikulturalisme dan relasi patron–klien. Kedua paradigma ini sama–sama memiliki basis argumentasi pada data survei PWD.

Geliat Politik Multikulturalisme

Dalam diskursus teori politik, politik multikulturalisme juga dikenal dengan politik pengakuan. Seperti halnya liberalisme, politik pengakuan menggarisbawahi pentingnya hak atas penghargaan yang sama terhadap pelbagai konsep hidup baik yang membentuk identitas manusia dan tuntutan keseteraan semua budaya. Selain itu politik pengakuan mempromosikan dan mengakui kekhasan setiap model budaya dan tradisi (Dieter Nohlen dan Reiner–Olaf Schultze, 2002: 21).

Konsep pengakuan bertolak dari tesis dasar bahwa identitas manusia terbentuk dari pengakuan atau tak adanya pengakuan serta pengakuan yang keliru dari yang lain. Absennya pengakuan

atau pengakuan yang keliru dapat mendatangkan patologi sosial atau penderitaan bagi individu atau kelompok lain. Politik pengakuan menekankan pentingnya aspek pengakuan dari yang lain dalam membangun identitas, baik identitas individual maupun kolektif. Hanya dalam keunikan, entah keunikan ras, agama, suku, gender atau aliran politik, manusia dapat menjadi dirinya sendiri. Tiadanya pengakuan dapat berakibat pada bentuk–bentuk penindasan atau eksistensi deformatif yang palsu (Taylor, 2009: 11–66). Pelecehan terhadap kekhasan individual dan kultural seseorang (sebagai orang hitam, homoseksual atau orang cacat) dapat dipandang sebagai instrumen represi paling kuat dari budaya mayoritas. Pelecehan menyebabkan subjek menginternalisasi perasaan rendah diri serta mengungkapkannya kembali lewat perilakunya yang patologis. Patologi sosial ini menjadi salah satu alasan yang mendorong munculnya diskursus seputar multikulturalisme.

Term "multikulturalisme" sendiri pertama kali diperkenalkan oleh sekelompok peneliti dari Chicago bernama *Chicago Cultural Studies Group* sebagai antitesis terhadap strategi liberal tradisional dalam menghadapi diferensiasi sosial (Kaloianov 2010: 82). Liberalisme tradisional berpandangan, perbedaan–perbedaan kultural dalam sebuah masyarakat yang ditata menurut hukum demokratis liberal yang mengatur politik, ekonomi dan kehidupan sosiokultural berdasarkan prinsip–prinsip universal, merupakan bagian dari ranah privat dan tidak relevan secara publik. Politik multikulturalisme menentang model liberalisme seperti ini.

Cita–cita dasar multikulturalisme ialah menjawab pertanyaan tentang bagaimana menata kehidupan bersama yang setara, damai dan dalam suasana saling pengakuan dalam sebuah masyarakat yang plural secara etnis, rasial, kultural dan religius

tanpa adanya rujukan normatif bersama. Secara umum dikenal dua model multikulturalisme. Pertama, multikulturalisme liberal memperjuangkan penghapusan bentuk–bentuk diskriminasi hukum, politik dan sosial serta mendukung perjuangan kelompok–kelompok tersebut dalam melestarikan identitas kulturalnya. Multikulturalisme liberal di sisi lain tetap menekankan pentingnya budaya politik kolektif yang menjamin kesatuan sosial. Di samping itu multikulturalisme liberal hanya legitim sejauh tidak bertentangan dengan prinsip kesejahteraan individu dan karena itu berpijak pada faham hak–hak asasi manusia dan hak–hak konstitusional.

Kedua, multikulturalisme radikal menekankan makna eksistensial dari masing–masing identitas kolektif yang berbeda. Multikulturalisme radikal ingin menyelamatkan masa depan kelompok–kelompok budaya khusus dari ancaman kepunahan dan menuntut pengakuan atas hak–hak khusus kelompok–kelompok kultural tersebut di ruang publik hingga membuka ruang bagi pelaksanaan referendum. Politik multikulturalisme memiliki sejumlah peluang dan juga bahaya untuk kohesi sosial dalam sebuah negara. Hal ini dapat dijumpai di Kanada misalnya. Undang–undang antidiskriminasi dan tuntutan akan kesempatan yang sama bagi semua individu merupakan instrumen politik penting dalam cita–cita multikulturalisme.

Steven Vertovec dan Susanne Wesendorf mengidentifikasi lima dimensi penggunaan konsep multikulturalisme:

> *Multiculturalism can variously be understood as I) a way of describing the actual makeup of a society; II) a general vision of the way government and society should orient itself; III) a specific set of policy tools for*

accammodating minority cultural practices; IV) specially created framework of governance allowing for the representation of immigrant and ethnic minority interests; and V) a variety of support mechanisms and funds for assisting ethnic minority communities to celebrate and reproduce their tradition (Vertovec dan Wesendorf, 2005: 3).

Kelima aspek ini dirumuskan oleh Will Kymlicka dan Bauböck dalam definisi tentang konsep multikulturalisme.

Liberal multiculturalism is the view that states should not only uphold the familiar set of common civil, political, and social rights of citizenship that are protected in all constitusional liberal democracies, but also adopt varios group–specific rights or policies that are intended to recognize and accommodate the distinctive identities and aspirations of ethnocultural groups (Kymlicka, 2007: 61).

Sementara itu Bauböck mendefinisikan multikulturalisme sebagai berikut: "*Multiculturalism regards the coexistence of distinc cultural groups in a society as a positive value that should be supported by public policies*" (Bauböck, 2006: 382).

Ketiga definisi di atas menekankan aspek politis multikulturalisme. Ini bertentangan dengan sejumlah pendapat yang mengatakan bahwa multikulturalisme tak lebih dari sebuah ilusi teoretis tanpa relevansi politis. Apa itu politik multikulturalisme? Politik multikulturalisme dipahami sebagai politik yang coba menerjemahkan faktum multikulturalitas sosial ke sebuah tatanan dan kondisi politik institusional. Politik multikulturalisme sangat penting dijalankan sebab dalam kondisi

sosial, politik, ekonomi dan kultural masyarakat moderen dan postmoderen, elemen–elemen reproduksi sosial yang penting seperti identitas kelompok, bahasa, budaya yang hanya dapat bertahan dalam dimensi publik membutuhkan jaminan dan dukungan politik negara (Bauböck 2006: 82).

Beberapa data survei PWD menunjukkan adanya praktik politik multikulturalisme di Kabupaten Belu. Seperti sudah dipaparkan pada bagian pendahuluan, untuk menjawab pertanyaan, apakah aktor–aktor dominan dan alternatif cenderung menginklusi aktor–aktor utama lain atau orang–orang lain, jawabannya ialah 96% dari aktor dominan cenderung untuk melakukan kebijakan inklusif terhadap aktor–aktor atau komponen–komponen lainnya, sedangkan aktor alternatif mencapai 100%. Aktor–aktor utama di Kabupaten Belu yang disebutkan adalah pejabat publik (61%), anggota DPRD dan DPR RI (17%), birokrat (15%), pemimpin agama (4%) serta tentara dan polisi (2%). Jadi aktor utama politik di Belu adalah para pejabat pemerintahan atau negara. Sedangkan masyarakat sipil dapat berpengaruh di ranah politik hanya sebatas aktor alternatif yakni aktivis LSM (36%), tokoh–tokoh agama (29%), akademisi (9%), tokoh adat (9%), anggota parlemen (4%), birokrat (2%) dan lain–lain (11%). Baik aktor dominan maupun aktor alternatif berusaha untuk menginklusi aktor–aktor lain dalam menjalankan kebijakannya. Bukti nyata politik multikulturalisme yang menjelaskan keterlibatan politik etnis Tionghoa di Belu. Hal ini didukung oleh penjelasan atau jawaban atas pertanyaan tentang faktor–faktor yang menghampat para aktor untuk menjadi pemimpin politik yang legitim dan otoritatif. Alasan posisi minoritas etnis, agama dan klan hanya menempati 11%. Itu berarti menjadi anggota kelompok minoritas seperti warga etnis

Tionghoa bukanlah sebuah halangan berarti untuk menggapai posisi politik penting di Belu.

Jika fenomena ini ditempatkan dalam konteks perdebatan seputar multikulturalisme, apa yang terjadi di Belu merupakan bukti kasat mata geliat multikulturalisme. Seperti diketahui, secara historis diskusi seputar multikulturalisme menjadi ramai dalam ilmu politik sejak munculnya diskursus tentang kesatuan dan kebhinekaan Kanada dalam hubungan dengan tuntutan warga Quebec untuk mendapat perlakuan khusus (*distinct society*). Status ini harus sejajar atau bahkan lebih tinggi dari hak–hak kebebasan individual yang tercantum dalam *Charter of Rights* Kanada tahun 1982.

Demi melindungi budaya minoritas berbahasa Prancis yang terancam punah di bawah dominasi budaya berbahasa Inggris di Amerika Utara, Provinsi *Quebec* memperjuangkan *hak–hak kolektif*. Hak–hak kolektif tersebut tidak mendapat perlindungan secukupnya dan bahkan dibatasi dengan hak–hak kebebasan individual dan liberal dalam *Charter of Rights*. Perjuangan akan hak–hak kolektif antara lain melahirkan aturan yang dikenal dengan *Bill 101*. Isinya, anak–anak dari orang tua berbahasa Prancis serta para emigran yang tidak berbahasa Inggris harus belajar di sekolah berbahasa Prancis. Iklan serta reklame di toko–toko di wilayah *Quebec* hanya diizinkan menggunakan bahasa Prancis. Dengan demikian *Quebec* mendapat perlakuan sebagai *distinct society*. Para politisi nasionalis berjuang agar *Quebec* membentuk negara otonom. Namun perjuangan otonomi ini tidak terwujud setelah gagal dalam dua referendum.

Pada bagian pertanyaan tentang jenis hak dan kebijakan yang perlu dikembangkan agar diikutsertakan dalam kehidupan publik dan politik, 61% memberi jawaban "hak–hak untuk

semua" (*rights for all*) sebagai jenis hak dan *policy* yang dipakai untuk mengembangkan inklusivitas dalam kehidupan politik publik. Sedangkan 39% responden melihat penerapan kebijakan afirmatif sebagai solusi untuk mengatasi persoalan eksklusi atas kelompok–kelompok khusus. Dalam teori politik, prinsip *rights for all* dan kebijakan afirmatif menggambarkan dua paradigma politik berbeda yakni liberalisme dan multikulturalisme atau politik pengakuan. Prinsip "hak untuk semua" adalah prinsip liberal yang memberikan penekanan pada perlakuan yang sama dan setara. Dari sisi tilik konsep multikulturalisme, prinsip perlakuan yang sama mengabaikan kekhasan dan keunikan dari kelompok–kelompok khusus. Ketika sebuah kelompok minoritas yang mengalami diskriminasi terselubung mendapat perlakuan yang sama dengan kelompok budaya dominan, maka kelompok minoritas tersebut akan mengalami "normalisasi diskriminasi" atau praktik diskriminasi yang dianggap biasa. Pengabaian terhadap pengakuan akan hal–hal yang khas merupakan substansi kritik multikulturalisme atas politik liberal.

Jika dibaca lebih jauh dalam terang perdebatan seputar liberalisme dan multikulturalisme, jawaban atas pertanyaan di atas menunjukkan bahwa diskriminasi etnis atau religius bukan sebuah persoalan besar di Belu. Inklusi tidak membutuhkan kebijakan afirmatif (hanya 39%) seperti yang terjadi dalam masyarakat *Quebec*, Kanada, tapi dianggap sudah cukup diselesaikan dengan menerapkan prinsip liberal *rights for all* (61%).

Simbol politik patronase

Geliat multikulturalisme yang dipaparkan di atas tampaknya akan menjadi problematis ketika berhadapan dengan data survei PWD tentang penggunaan kapasitas aktor dalam meraih

kekuasaan. Dalam hubungan dengan pertanyaan tentang kapasitas yang dimiliki aktor dominan dalam meraih kekuasaan, 61% dari responden berpendapat bahwa kekuatan ekonomi sangat penting, sedangkan 30% menganggap relasi sosial yang baik memainkan peran sentral dalam mencapai kekuasaan politik. Data ini sejalan dengan hasil survei PWD tingkat nasional yakni 46% melihat *economic resources* sebagau faktor penentu keberhasilan politik, dan 32% memberikan penekanan pada relasi sosial yang baik.

Tabel 7. Usaha-usaha yang Dilakukan Para Aktor di Kabupaten Belu untuk menjadi Pemimpin Politik yang Legitim dan Otoritatif

No.	Usaha untuk menjadi pemimpin politik yang legitim dan otoritatif	Aktor Dominan	Aktor Alternatif
1	Mudah	89%	33%
2	Sulit	11%	67%
3	Tidak tahu	0%	0%

Sumber: Survei PWD Kabupaten Belu, 2013.

Data di atas diperkuat dengan jawaban atas pertanyaan tentang usaha menjadi pemimpin politik yang legitim dan otoritatif seperti diperlihatkan pada Tabel 7.

Tabel ini menunjukkan bahwa bagi aktor dominan tidak terlalu sulit untuk menjadi pemimpin yang legitim dan otoritatif ketimbang untuk aktor alternatif. Jika jawaban ini dihubungkan dengan pertanyaan tentang kapasitas aktor untuk meraih kekuasaan, maka alasan kemudahan aktor utama untuk menjadi pemimpin politik yang legitim terletak pada *economic resources* yang dikuasainya. Sementara itu aktor alternatif sulit menjadi pemimpin politik yang otoritatif dan legitim, hal ini berbanding lurus dengan minimnya modal ekonomi yang dimiliki para aktor alternatif.

Pertanyaan tentang kesulitan untuk meraih kepemimpinan politik yang otoritatif di atas dijelaskan lebih lanjut dalam ulasan

tentang faktor–faktor yang membantu para aktor untuk menjadi pemimpin yang legitim dan otoritatif. Bagi aktor dominan faktor yang sangat menentukan adalah kepemilikan otoritas (37%), serta modal besar, sumber ekonomi dan kaya (32%). Otoritas di sini diartikan dalam pengertian Weberian yakni "kekuasaan yang dilembagakan, yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai" (Magnis–Suseno, 1999: 53). Itulah kekuasaan yang legitim. Dan untuk konteks Indonesia seseorang hanya mungkin memiliki kekuasaan legitim jika ia memiliki sumber ekonomi dan modal besar, dan kekuasaan pada gilirannya akan membuka akses bagi politisi untuk menguasai dan mengontrol sumber–sumber ekonomi dan kapital berikutnya. Jadi modal memungkinkan adanya kekuasaan, dan kekuasaan membuka peluang akumulasi modal yang baru.

Data di atas menunjukkan bahwa demokrasi di Belu seperti demokrasi di Indonesia pada umumnya tengah berada di bawah cengkeraman patronase. Dalam demokrasi elektoral, patronase berarti "pertukaran keuntungan demi memperoleh dukungan politik" (Aspinall dan Sukmajati, 2015: 22). Dalam penelitian tentang demokrasi di India pasca–kemerdekaan Kanchan Chandra, seperti dikutip Gerry van Klinken, mengartikan demokrasi patronase sebagai "demokrasi di mana negara memiliki monopoli relatif atas pekerjaan dan jasa, dan di mana para pejabat terpilih memiliki diskresi (ruang gerak) signifikan dalam pelaksanaan hukum untuk mengalokasikan pekerjaan–pekerjaan dan jasa–jasa itu sebagai pemberian negara" (van Klinken, 2014: 236).

Praktik politik patronase dapat terwujud dalam bentuk donasi uang tunai, barang, jasa, pemberian kontrak proyek oleh para politisi (Aspinall dan Sukmajati, 2015: 4). Sasaran pemberian dalam praktik politik patronase adalah individu berupa amplop

berisi uang misalnya atau kelompok seperti pembangunan gedung gereja untuk sebuah paroki. Uang yang diberikan bisa berasal dari kocek pribadi sang politisi atau berasal dari dana publik seperti dana bansos yang didistribusikan menjelang pemilihan bupati atau gubernur. Politik patronase berkaitan erat dengan pola klientelistik dalam relasi antara politisi dan warga masyarakat pemilih. Atau dalam rumusan Aspinal dan Sukmajati (2015): "patronase merujuk pada materi atau keuntungan lain yang didistribusikan oleh politisi kepada *voters* atau pendukung. Sebaliknya, klientelisme merujuk pada karakter relasi antara politisi dan *voters* atau pendukung".

Politik patronase ini berkelindan dengan jawaban atas pertanyaan seputar isu–isu yang menjadi prioritas para aktor dominan dan aktor alternatif. Jawabannya ialah, 48% berpandangan bahwa *welfare* atau kesejahteraan merupakan isu utama bagi para aktor dominan, sedangkan isu–isu seputar demokrasi, hak–hak asasi manusia dan pluralisme hanya mencapai 13%. Pentingnya isu *welfare* bagi aktor utama didukung oleh jawaban atas pertanyaan tentang persoalan–persoalan yang dipandang sebagai isu publik utama. Mayoritas responden di Belu melihat pelayanan publik sebagai isu publik utama (58%), sedangkan isu–isu lainnya hanya menempati peringkat di bawah pelayanan publik yakni model tatanan ekonomi (31%), hak–hak warga negara (8%) dan lain–lainnya (2%). Unsur–unsur pelayanan publik yang mendapat perhatian besar adalah pendidikan (20%), pelayanan kesehatan (20%), kesejahteraan dan jaminan sosial (16%) dan *public housing* (15%). Survei PWD nasional juga menempatkan pelayanan publik sebagai isu publik terpenting (55%) dengan penekanan pada isu pendidikan (19%), pelayanan kesehatan (19%), dan kesejahteraan dan jaminan sosial (16%).

Salah satu hal penting yang perlu digarisbawahi dari data survei di atas ialah bahwa baik di Belu maupun pada tingkat nasional mayoritas warga menganggap isu–isu yang berkaitan dengan pemenuhan hak–hak ekonomi, sosial dan budaya (Bdk. Kovenan Hak–hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) seperti kesejahteraan, pendidikan, perumahan dan pelayanan kesehatan merupakan persoalan penting yang harus diselesaikan oleh negara. Sementara itu pemenuhan hak–hak sipil politik dan pengembangan demokrasi dianggap tidak terlalu penting.

Seharusnya tugas utama negara ialah menghargai, melindungi dan memenuhi hak–hak asasi warga negara dan mengembangkan sebuah tatanan masyarakat yang demokratis. Kewajiban menghargai (*to respect*) berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak mengintervensi ranah privat warga negara serta batas–batas yang tak boleh diabaikan oleh negara. Misalnya, negara tidak boleh mengurus moralitas privat warga atau memaksakan keyakinan tertentu kepada warganya. Dalam kaca mata liberalisme, hak–hak asasi manusia pada tempat pertama berkaitan dengan hak warga untuk tidak diintervensi oleh instansi mana pun. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*) mengungkapkan peran negara untuk melindungi hak–hak asasi warga dari serangan atau pelanggaran yang dilakukan pihak ketiga. Misalnya, jika segerombolan massa menyerang orang–orang yang sedang beribadat, negara tanpa syarat dan tawar menawar berkewajiban untuk melindungi warga korban. Negara berkewajiban membangun struktur–struktur sosial agar warga negara dapat menikmati hak–hak dasarnya. Itulah kewajiban negara untuk memenuhi (*to fulfill*) tuntutan hak–hak asasi manusia. Contohnya, kewajiban negara untuk menyediakan sistem pendidikan dasar gratis, memastikan adanya sistem pengadilan yang berfungsi baik dan adil,

adanya asuransi sosial dan tersedianya sistem pelayanan kesehatan yang terjangkau. Ketika negara mampu memenuhi ketiga kewajiban di atas, maka warga negara dengan sendirinya dapat mengusahakan kesejahteraannya dan mengontrol serta mendorong negara untuk menjalankan kewajibannya.

Namun ketika warga negara mereduksi negara menjadi institusi pelayanan publik, maka ini menjadi lahan subur bagi bertumbuhnya budaya politik patronase dan klientelisme. Tentu ini tidak berarti bahwa para aktor politik hanya berkutat pada metode politik pembangunan karitatif dan mengabaikan penataan sistem programatis untuk kesejahteraan. Program–program pro rakyat dan populistik bisa saja ditawarkan, tapi selalu dengan harapan akan mendapat dukungan politis pada saat pemilihan. Relasi antara negara dan warga negara yang ditampilkan para aktor politik tidak berpijak pada paradigma hak, tapi paradigma balas budi dan terima kasih. Itu berarti, warga negara tidak pernah merasa berhak untuk mendapat subsidi dari negara, tapi selalu merasa berhutang budi karena mendapat bantuan program kesejahteraan dari negara yang disalurkan lewat para politisi. Sebagai imbalannya para politisi mendapat dukungan suara pada saat pemilihan umum. Hal ini juga didukung oleh data survei PWD pada pertanyaan tentang kapasitas aktor dominan untuk memobilisasi dan mengorganisasi dukungan. Sebanyak 27% responden menjawab dengan menggunakan relasi keluarga dan klan, 24% menggunakan metode populisme, 17% membangun relasi patron–klien dan 17% membangun relasi dengan orang–orang berpengaruh.

Data survei PWD di atas dan tafsiran atasnya menujukkan bahwa realitas politik di Kabupaten Belu tidak berbeda jauh dari kondisi politik di Indonesia pada umumnya yakni diwarnai

dengan politik patronase dan pola relasi klientelistik antara para aktor politik dan pendukungnya. Maka pertanyaan yang masih tersisa, bagaimana harus ditafsirkan fakta keterlibatan politik warga etnis Tionghoa di Belu? Apakah fenomen ini juga tak lebih dari bagian dari realitas politik patronase yang mendera masyarakat Belu?

Para aktor utama politik di Belu seperti mantan bupati Yoachim Lopez dan sejumlah anggota DPRD serta ketua DPD partai politik berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Seperti para aktor dominan lainnya yang berasal dari kelompok etnis non–Tionghoa, mereka juga menjalankan praktik politik patronase dan menjalin relasi klientelistik dengan para pemilih. Namun pertanyaan yang menarik untuk ditelaah di sini ialah mengapa keterlibatan politik etnis Tionghoa di Belu jarang dijumpai di wilayah–wilayah lain di NTT?

Salah satu basis argumentasi penting yang menjelaskan keterlibatan politik masyarakat Tionghoa di Belu adalah faktor sejarah dan tradisi budaya relasi antara kelompok etnis Tionghoa dengan suku–suku asli di Belu yakni suku Dawan, Tetun, Kemak dan Marae. Secara historis masyarakat Belu sudah menjalin hubungan dagang dengan warga Tionghoa dari Tiongkok sejak abad ke–13 ketika pedagang–pedagang Cina datang ke Pulau Timor untuk membeli kayu cendana.[2] Kayu Cendana tersebut ditukarkan dengan barang–barang keramik dan sutera dari Tiongkok. Barang–barang antik dari Tiongkok tersebut masih banyak ditemukan di Timor dan Belu khususnya. Di Belu sudah pada masa itu orang–orang Cina menikah dengan orang–orang suku asli. Tidak sedikit orang Cina yang menikahi keturunan raja atau bangsawan. Gabriel Manek (1913–1989), imam dan uskup pribumi pertama dari Timor, berasal dari latar

belakang etnis Tionghoa. "Manek" adalah nama bangsawan di Belu yang biasa juga dipakai oleh orang–orang keturunan Cina. Juga terdapat cukup banyak pastor atau romo yang berasal dari keturunan Tionghoa. Ada legenda, cerita dan syair rakyat Timor yang menyebutkan bahwa nenek moyang orang Belu berbahasa Tetun berasal dari "Sina Mutin Malaka" atau Cina Putih Malaka. Artinya orang Cina berkulit putih yang datang dari Semenanjung Malaka. Hal ini bukan saja legenda tapi hingga sekarang dapat dibuktikan lewat motif tenunan ikat di Belu di mana kita melihat ornamen–orneman yang dipengaruhi oleh kebudayaan Tiongkok. Ini merupakan bukti nyata bahwa secara kultural warga etnis Tionghoa merupakan bagian dari masyarakat dan budaya Belu.

Atas dasar ulasan kultural dan latar belakang sejarah panjang tentang hubungan antara orang Cina dan suku–suku Belu asli di atas, maka keterlibatan politik kelompok etnis Tionghoa di Belu belum mengungkapkan praktik politik multikulturalisme, tapi menunjukkan bahwa masyarakat Belu melihat warga etnis Tionghoa bagian integral dari budaya Belu. Hal ini didukung oleh faktor kesamaan unsur budaya seperti motif tenun ikat dan penggunaan nama bangsawan Belu oleh orang–orang keturunan Tionghoa. Latar belakang budaya dan sejarah ini mempermudah warga etnis Tionghoa untuk terlibat di bidang politik. Seperti sudah dinyatakan sebelumnya, peran penting latar belakang etnis dan kesamaan sejarah dalam politik di Belu didukung oleh data survey PWD pada pertanyaan tentang kapasitas aktor dominan untuk memobilisasi dan mengorganisasi dukungan. Sebanyak 27% responden menjawab dengan menggunakan relasi keluarga dan klan, 24% menggunakan metode populisme, 17% membangun relasi patron–klien dan 17% membangun relasi dengan orang–orang berpengaruh. Untuk konteks Belu,

orang–orang berpengaruh antara lain para pemimpin Gereja Katolik seperti imam–imam yang cukup banyak berasal dari latar belakang etnis Tionghoa.

Penutup

Tulisan ini telah coba membedah alasan keterlibatan politik warga etnis Tionghoa di Belu. Uraian atas fenomen ini ditinjau dari dua aspek yakni asepk politik multikulturalisme dan politik patronase. Dari sudut pandang politik multikulturalisme, keterlibatan politik warga etnis Tionghoa di Belu sesungguhnya dapat dijadikan model berharga untuk Indonesia yang dalam sejarahnya sering meminggirkan dan bahkan mengorbankan warga etnis Tionghoa secara politis. Keberhasilan ini didukung oleh proses integrasi kultural yang terjadi antara suku–suku asli di Belu dengan budaya Tionghoa. Dari kaca mata multukulturalisme perlu digarisbawahi bahwa integrasi bukan berarti asimilasi kultural di mana warga etnis Tionghoa harus meninggalkan budayanya dan melebur ke dalam budaya suku–suku tua di Belu. Suku–suku tersebut berdiri setara dalam sebuah masyarakat multikultural dan mengembangkan sebuah peradaban baru untuk saling belajar. Aspek ini yang masih perlu dikembangkan terus dan diperbaiki dalam relasi kelompok–kelompok etnis di Belu. Setiap perjumpaan dalam sebuah masyarakat multukultural harus bertolak dari pengandaian antropologi kultural bahwa setiap kebudayaan itu bukan substansi yang tertutup tapi sebuah dinamika yang terus berproses. Di samping itu harus disadari bahwa setiap kebudayaan itu bersifat ambivalen. Artinya, kebudayaan apa saja dapat mendorong budaya kemanusiaan yang membebaskan dan juga dapat menampilkan wajah barbarian yang menindas manusia. Atas dasar pandangan budaya seperti

ini kita dapat dijauhkan dari sikap fundamentalisme budaya yang menganggap budaya lain lebih rendah dan salah. Kesadaran akan sifat ambivalen setiap budaya mendorong kita untuk bersikap kritis terhadap budaya sendiri dan dalam semangat toleran membangun dialog dengan budaya dan peradaban lain.

Dari sudut pandang politik patronase, keterlibatan politik warga etnis Tionghoa sesungguhnya belum membawa sumbangan berarti bagi kualitas demokrasi di Belu, sebab mereka juga menggunakan metode politik patronase dan relasi klientelistik dengan para *voters* guna meraih dukungan politik. Jika praktik politik ini berkembang terus, maka keterlibatan politik etnis Tionghoa dapat berdampak buruk bagi hidup bersama yang multikultural di Belu. Mengingat warga etnis Tionghoa memiliki kemampuan modal ekonomi yang luar biasa kuat, maka keterlibatan politik etnis Tionghoa dalam budaya politik patronase dapat saja memicu sentimen rasisme suku–suku Belu lainnya terhadap warga keturunan Tionghoa. Karena itu pengembangan demokrasi yang rasional dirasa sangat urgen untuk masyarakat Belu. Di samping itu, warga masyarakat Belu membutuhkan pemberdayaan agar menjadi *voters* yang cerdas dan demokratis, dan dengan demikian politik patronase dalam perjalanan waktu dapat dikikis perlahan–lahan. Hanya dalam masyarakat demokratis di mana nilai–nilai kemanusiaan seperti kebebasan, kesetaraan dan keadilan bersemi, keterlibatan politik etnis Tionghoa akan menjadi model politik multikulturalisme untuk Indonesia. ■

Referensi

Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati (Ed.). 2015. *Politik Uang di Indonesia. Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Penerbit PolGov.

Kaloianov, Radostin. 2010. “Multikulturalismus und Kritik”. *Polylog. Zeitschrift für interkulturelles Philosophieren* 24, 81-97.

Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: University Press.

Magnis-Suseno, Franz. 1999. *Etika Politik. Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia,

Nohlen, Dieter dan Reiner-Olaf Schultze. 2002. “Lexikon der Politikwissenschaft”. *Theorien, Methode, Begriffe*. Bd. I: A-M, München: Verlag C.H. Beck.

Spinner-Halev, Jeff. 2008. “Multiculturalism and Its Critics”, Dalam Dryzek, John. S., Bonnie Honing, dan Anne Phillips (eds.). *The Oxford Handbood of Political Theory*. Oxford: University Press, 2008, pp. 546-564.

Taylor, Charles. 2009. “Die Politik der Anerkennung”, Dalam Hrsg. Charles Taylor *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2009, hal. 11-66.

Van Klinken, Gerry. “Demokrasi Patronase Indonesia di Tingkat Provinsial”. 2014. Dalam: AE Priyono, Usman Hamid (Ed.). *Merancang Arah Baru Demokrasi. Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: KP Gramedia.

Vertovec, Steven dan Susanne Wesendorf. “Migration and Cultural”. Dalam *Religious and Linguistic Diversity in Europe: An overview of issues and trends*. Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper No. 18, University of Oxford.

Catatan belakang:

1. http://iptektionghoanews.blogspot.com/2012/03/, diakses pada 14/4/2015.

2. http://iptektionghoanews.blogspot.com/2012/03/, diakses pada 15/4/2015.

8. POLITIK TRADISIONAL DAN NILAI ETNISITAS DALAM PERGUMULAN KEKUASAAN DI TERNATE

M. Ridha Ajam dan Siti Barora Sinay

Pendahuluan

Ternate, sebuah kota tua dengan sejarah politik yang panjang. Ketika didirikan pada abad ke–15 M, Ternate merupakan bagian dari wilayah *Moloku Kie Raha*[1] yang menjalankan sistem pemerintahan *Kolano*[2]. Ternate kemudian berubah status menjadi Kesultanan sejak dinobatkannya *Kolano* ke–19 Zainal Abidin yang memerintah pada 1486–1500 M. *Kolano* sebagai aktor utama di Ternate memimpin empat kelompok besar komunitas dengan jumlah 42 suku bangsa. Ia dipandang sebagai instrumen pengendalian dan pengelolaan politik dalam dan luar negeri. Penggunaan Kolano dalam internal pemerintahan berfungsi mengendalikan masyarakat *balakusu se kano–kano* melalui *idin*[3], sedangkan Sultan berfungsi keluar dalam hubungan internasional.

Adnan Amal (2007: 63) mengemukakan bahwa Ternate dan kerajaan lain di *Jazirah al Mulk* pada masa lampau merupakan kerajaan yang unik. Sebuah monarki yang mempertahankan model pemilihan terbatas saat pemilihan sultan. Seorang sultan dipilih oleh sebuah *Dewan Bobato* — semacam majelis rendah rakyat — yang terdiri dari para putra, saudara, atau keponakan sultan sebelumnya. Biasanya anak atau cucu *Boki*, istri utama Sultan.

Dalam perjalanannya Kesultanan Ternate mengalami pasang surut. Pergolakan politik kekuasaan di lingkar utama Kedaton (Keraton) setelah pemerintahan Zainal Abidin menjadi lebih menarik ketika mulai hadir negara–negara yang kemudian menjadi pencetus kolonialisme modern pertama. Ketika Sultan Tabarija (1532–1535 M) dimakzulkan karena dianggap tidak bisa dikendalikan Portugis, dan dibuang ke Malaka, serta munculnya Khairun Jamil (1535–1570 M) dan Sultan Babullah (1570–1583 M) ke pentas politik regional, benih–benih tradisi pemakzulan dan konflik yang melibatkan wilayah, klan besar, dan etnik besar, tumbuh dengan subur. Munculnya Pemerintahan Hindia Belanda di kemudian hari semakin mempertegas konfigurasi politik dalam Kedaton dan Negara, serta kiblat politik para aktor politik dan pengikutnya, yang mempengaruhi hubungan antar–kesultanan tersebut.

Politik tradisional Ternate menempatkan Kolano/Sultan sebagai elit/pemimpin yang memiliki akar massa yang sangat kuat dan mengontrol isu–isu publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berlandaskan pada paradigma *adat se atorang* yang kaya akan makna filosofisnya dalam bentuk *dola bololo* mengikat *balakusu se kano–kano*. Kepatuhan masyarakat tradisional hingga saat ini terhadap *Jou Kolano* memberikan keuntungan secara

politis dalam mempengaruhi isu–isu publik dan demokrasi. Hal ini terlihat dari menguatnya kedudukan partai politik di mana Sultan menjadi kader yang diusung sebagai calon legislatif, dengan perolehan kursi yang signifikan sehingga turut mempengaruhi kebijakan pembangunan yang dirumuskan bersama Pemerintah Daerah dan DPRD. Kemampuan mempengaruhi ini terukur dalam Survei PWD di Kota Ternate, terkait tokoh adat yang berpengaruh terhadap urusan–urusan publik di Kota Ternate yakni sebesar 38% melalui *political society* (partai politik), 4% pada masyarakat sipil dan sebesar 3% pada dunia usaha.

Hal ini menunjukkan bahwa pola patron–klien antara Sultan dengan pengikut *balakusu se kano–kano* begitu mengikat. Hingga sekarang pengaruh dan kharisma masa lalu serta kewibawaan Sultan masih terpelihara dan terjaga. Simbol Kesultanan mempunyai daya magnet tidak hanya dalam dinamika sosial kemasyarakatan, tetapi juga hingga ke arena sosial politik.

Theodorson sebagaimana dikutip Zulyani Hidayah (1999: 18) menyatakan bahwa kelompok etnik merupakan suatu kelompok sosial yang memiliki tradisi kebudayaan dan rasa identitas yang sama sebagai bagian dari kelompok masyarakat yang lebih besar. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Abner Cohen yang menyebutkan bahwa kelompok etnik adalah suatu kesatuan orang–orang yang secara bersama–sama menjalani pola–pola tingkah laku normatif, atau kebudayaan, dan yang membentuk suatu bagian dari populasi yang lebih besar, saling berinteraksi dalam kerangka suatu sistem sosial bersama seperti negara.

Saat ini berbagai penduduk etnis Maluku Utara mendiami Ternate, seperti Ternate, Tidore, Makian, Sanana. Banyak pula etnis pendatang, yakni Minang, Jawa, Bugis, dan Gorontalo, meskipun belum diketahui persentase komposisi masing–masing

etnis tersebut. Konfigurasi etnis yang seperti itu cenderung dimanfaatkan oleh elite lokal sebagai basis bagi kepentingan perebutan kursi kekuasaan di berbagai tingkatan, semisal pada pemilihan Walikota Ternate (2010) dan Pemilihan Gubernur Maluku Utara (2013).

Praktik demokrasi modern di Maluku Utara menunjukkan terjadinya perebutan dua pilar kekuasaan melalui pemilihan umum yakni eksekutif dan legislatif. Sebagai pusat aktivitas politik lokal, Ternate menjadi arena pertarungan kelompok etnis dalam meraih kekuasaan yang ditandai dengan proses kandidasi paket Calon Gubernur/Walikota berdasar pada peta politik konfigurasi etnis dalam sejarah Pemilukada. Hal ini menunjukkan bahwa selain peta politik kepartaian yang juga menjadi pertimbangan dalam menyusun paket calon adalah determinasi etnis. Penanda lainnya adalah mobilisasi massa melalui organisasi gerakan yang juga memunculkan basis etnis — sebut saja beberapa organisasi paguyuban yang terdaftar, seperti Paguyuban Ternate, Ikatan Keluarga Tidore (IKT), Forum Rembug Makian, Makayoa, Yana Sua (etnis Sanana), Ikatan Keluarga Taliabu. Di sisi lain, keterlibatan tokoh adat (Kesultanan) dalam partai politik sebagai kader mempengaruhi signifikasi perolehan suara partai/kursi di legislatif dalam dua periode pemilihan umum.

Hal ini menggambarkan adanya *political surfing*, di mana identitas etnis dikonstruksi sedemikian rupa untuk kepentingan elit. Etnis menjadi aset politik dalam berbagai bentuk manifestasi sentimen primordial. Politik etnis di aras lokal Kota Ternate yang dimainkan oleh elit dengan menggunakan latar historis klaim−klaim kebesaran masing−masing etnis untuk menjadi superior/dominan terhadap etnis lainnya. Kondisi ini seringkali mengakibatkan gesekan−gesekan di aras lokal/akar rumput atas

nama etnis pada berbagai agenda/tahapan pemilukada, mulai dari masa kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, bahkan hingga persengketaan di Mahkamah Konstitusi.

Meskipun kultur demokrasi terus mengalami perkembangan ke arah yang lebih baik ditandai dengan peningkatan rasionalitas pemilih, namun kelompok etnis dengan pilihan dan kepentingan politiknya tetap dikonstruksi oleh elit melalui berbagai macam cara. Perkembangan politik selama kurang lebih 20 tahun mulai menunjukkan penonjolan karakter itu. Siapa dan dari kelompok mana yang dianggap mayoritas di daerah, serta mampu menggerakkan klan atau kelompok sukunya dengan menekan para pengambil kebijakan yang berkaitan dengan penetapan pemimpin politik, pasti menggunakan segala cara untuk menduduki posisi politik tertinggi, termasuk melibatkan masyarakat dari etnis atau suku yang sama.

Posisi berhadap–hadapan dalam kontestasi kekuasaan antar–etnis menimbulkan gesekan di permukaan dalam pemilihan Gubernur/Walikota yang menggambarkan karakter pendendam, politik 'belah–bambu', atau yang dalam skala lokal dikenal dengan istilah *politik dubo–dubo*,[4] berupa tindakan saling menjegal atau menjatuhkan apabila kalah dalam kontestasi melalui cara–cara mobilisasi massa.

Etnisitas menjadi komoditi yang sangat layak jual di daerah ini. Pengerahan massa, intimidasi, dan politik uang sebagai dampak dari upaya menjaga kesetiaan klan maupun etnis menjadi hal biasa. Kekacauan, sesuatu yang dikhawatirkan Socrates sebagai dampak dari demokrasi bila diberikan pada semua orang tanpa seleksi, menemukan dirinya hari ini. Struktur relasi sosial terbentuk dari dinamika politik macam ini, tidak heran menghadirkan sebuah pemerintahan yang sangat nepotisme.

Dengan melihat realitas ini, muncul pertanyaan bagaimana konstruktivisme dan instrumentalisme digunakan untuk memengaruhi partisipasi etnis dalam konteks perebutan kekuasaan politik di Kota Ternate, khususnya dalam pemilihan kepala daerah Gubernur/Walikota, serta bagaimana signifikasi politik tradisional tersebut dalam mendukung demokrasi di aras lokal.

Instrumentalisasi Etnis dalam Kontestasi Politik

Perubahan iklim politik yang lebih demokratis ditandai dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung memberi harapan akan tumbuh dan berkembangnya semangat berdemokrasi. Tidak terkecuali pada aras lokal, sejalan dengan bergulirnya UU Pemerintahan Daerah, masyarakat diberikan kebebasan untuk memilih pemimpin daerahnya. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah kerap diwarnai oleh beberapa faktor/fenomena seperti aktor kuat/populis, primordialisme dalam persepsi identitas suku/etnis hingga agama. Fenomena ini menjadi penting untuk dikelola agar tidak terpolarisasi menjadi benih konflik sebagaimana telah terjadi di masa lampau.

Ari Dwipayana (2005) menyatakan bahwa sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak–hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan–kepentingan elit politik seperti yang kasat mata muncul dalam demokrasi perwakilan. Melalui konsep pemilihan langsung, warga di aras lokal setidaknya berkesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, *training* kepemimpinan politik, sekaligus berada dalam posisi

yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Namun di Maluku Utara, khususnya Ternate, pengalaman berdemokrasi menunjukkan adanya politisasi etnisitas melalui penggambaran patron "Kesultanan" atau tokoh kharismatik lainnya terhadap massa *voters* dalam memperoleh kekuasaan.

Dalam wacana instrumentasi etnis, terlihat jelas politik etnis yang dikonstruksi oleh elit lokal melalui kolektivitas kategorial berdasarkan asal suku yang ada di Maluku Utara. Kategorisasi ini dimaksudkan untuk mendorong rasa kekerabatan (*sense of community*) dalam suatu bentuk budaya yang memunculkan identitas yang cenderung eksklusif. Hal ini terukur dalam berbagai praktik formal, misalnya rekrutmen dan penempatan pada jabatan struktural pemerintahan yang seringkali mendapat kecaman atau sorotan akibat postur birokrasi yang berbasis etnis. Struktur pengisian jabatan pemerintah provinsi saat dipimpin oleh H. Thaib Armaiyn didominasi oleh etnis Makian, demikian halnya pengisian jabatan pemerintah Kota Ternate dinilai memunculkan dominasi etnis Tidore hanya karena Walikota Ternate berasal dari etnis Tidore.

Kategorisasi kolektivitas ini berlangsung mudah dengan bantuan sejarah penamaan wilayah administrasi (daratan/pulau) berdasarkan etnis seperti Pulau Makian (etnis Makian), Pulau Ternate (etnis Ternate), Pulau Tidore (etnis Tidore), dan Pulau Sula (etnis Sula). Hal ini sejalan dengan konsep Max Weber yang berpandangan bahwa kelompok ras atau etnis merupakan kelompok manusia (yang selain kelompok kesukuan) yang menghormati pandangan serta kepercayaan bahwa asal yang sama menjadi alasan untuk penciptaan suatu komunitas tersendiri. Demikian halnya Pulau Ternate, pola pemukimannya di masa lalu menyesuaikan dengan asal–usul masyarakat. Realitas sosial

itu terus berlangsung selama ratusan tahun, dan setelah kelompok suku lain ikut membaur, menyesuaikan dengan kebiasaan lama yang sudah mengakar di tengah masyarakat.

Meskipun belum terdapat data terpilah komposisi penduduk Provinsi Maluku Utara berdasarkan suku/etnis, secara kuantitas namun teridentifikasi etnis yang determinan di Kota Ternate sebagai arena kontestasi adalah Ternate, Tidore dan Makian di samping etnis lainnya, seperti Bacan, Jailolo, Sahu, Tobelo, Galela Sula, Sulawesi, Jawa dan Sumatera. Determinasi ketiga suku ini melahirkan primordialisme dan patronase yang secara sadar dimainkan sebagai bagian dari konstruktivisme. Hal ini bisa dilihat dari keberadaan tokoh dominan yang selalu berasal dari ketiga suku tersebut, yang mampu menjadi aktor dalam melakukan inklusi. Misalnya Sultan Ternate H. Mudaffar Syah, H. Thaib Armaiyn/Syamsir Andili (Makian), dan Sultan Tidore.

Hal ini jelas mengindikasikan adanya dua pihak dalam politik etnis yakni pihak yang mempengaruhi (elit/patron) dan pihak yang dipengaruhi (kelompok massa/etnis atau klien). Konfigurasi Elite lokal di Maluku Utara terbagi ke dalam dua bagian besar yakni: (1) elit tradisional yang terdiri dari kesultanan, tokoh agama, dan tokoh masyarakat (etnis); dan (2) elit baru yang terdiri dari elit politik dan elit pemerintahan (birokrat).

Instrumentalisasi etnis diperhadapkan dengan dukungan kekuasaan politik melalui Pemilukada terukur pada partisipasi politik, yang menurut Nelson sebagaimana dikutip Sudijono Sastroatmodjo (1995: 77), menurut sifatnya terdiri atas partisipasi atas desakan orang lain (mobilisasi) dan partisipasi otonom yang bersifat sukarela. Dalam konteks Pemilukada terlihat jelas bagaimana kelompok etnis digerakkan oleh elit melalui upaya membangun semangat primordialisme karena hanya

dengan menggunakan sentimen tersebut, massa akan dengan mudah dimobilisasi.

Hal ini menunjukkan bahwa simbol etnisitas menjadi daya tawar dalam politik lokal. Dalam berbagai tahapan politik, pemilahan etnis dilakukan untuk menegosisasikan dukungan kekuasaan. Tanpa itu, dukungan dominan dalam meraih kekuasaan melalui Pemilukada menjadi *absurd*. Lihat saja, peta politik legislatif yakni raihan suara parpol/kursi akibat pergeseran dukungan para tokoh tradisional/tokoh pemerintahan yang menggunakan etnis untuk meraih dukungan massa. Di Kota Ternate sendiri, Partai Golkar meraih kursi signifikan pada Pemilu 2009 dengan intervensi Syamsir Andili (Mantan Walikota). Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) kehilangan 6 Kursi DPRD Kota Ternate hasil Pemilu 2004, setelah perpindahan dukungan Sultan Ternate pada Partai Demokrat yang meraih tambahan satu kursi dibanding Pemilu 2004 dengan menempatkan Permaisuri Sultan Ternate, *Boki* Nita Budi Susanti sebagai anggota DPR RI. Fakta ini menunjukkan kekuatan instrumentasi yang dimainkan oleh Kesultanan dengan mengedepankan simbol dan kharisma Sultan untuk mengarahkan massa dalam memberikan dukungan politik.

Menarik dicerna pandangan Arifin Djafar (Wakil Walikota Ternate) sebagaimana dikutip Irmon Machmud (2013: 30) yang menggambarkan eratnya relasi partai politik dengan ikatan kekeluargaan dan etnis:

> “*...Sultan Ternate pernah menjadi Ketua Partai Golkar, perolehan kursi Partai Golkar menjadi 15 kursi, ketika kepindahan Sultan di PDK, kursi PDK menjadi enam kursi. Begitu pula Thaib Armaiyn (Gubernur Maluku Utara) menjadi Ketua Demokrat, banyak orang Makian memilih partai itu...*”

Demikian halnya, Pemilukada Gubernur Maluku Utara berlangsung sangat mulus, walaupun proses politik yang terjadi berlangsung sangat dinamis hingga tiga putaran dengan Pemilihan Suara Ulang (PSU) pada dua kabupaten. Dua kandidat yang masuk pada putaran II adalah aktor yang memiliki latar belakang profesi dan kepribadian yang sangat berbeda yakni Ahmad Hidayat Mus–Hasan Doa (Partai Golkar, Partai Hanura, PPP, PDS, PKPB) dan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir Thaib (PKS, Partai Republikan, PDK, PKB, PKPI, PPRN). Jika dilihat dari pemilahan etnis, kedua kandidat tersebut mempercayakan Wakil Gubernur pada etnis Tidore yang merupakan salah satu etnis dominan selain Makian dan Ternate. Upaya meraih suara pada mayoritas etnis dalam kontestasi ini juga dilakukan dan turut dimainkan oleh elit tradisional (peran Kesultanan Ternate dan Kesultanan Tidore). Dalam pemilihan Walikota Ternate 2010–2015 kembali dilakukan melalui berbagai macam cara, salah satunya mengeluarkan *Idin Kolano* kepada warga kesultanan.

Dengan pola politik tradisional yang masih diterapkan, upaya ini secara langsung menempatkan massa *voters* pada pilihan politik Sultan. Dalam kontestasi ini, *voters* tradisional yang merupakan massa fanatik Sultan selalu mengeluarkan semboyan "*Jou Kasa, Ngom Kage*" sebuah idiom yang bermakna "*di mana Sultan berada, di situlah kami* (*Rakyat*) *berada*". Frase ini digunakan sebaga wujud komitmen patronase mengikuti arahan Sultan sebagaimana *Idin Kolano* yang dipandang bersifat perintah.

Politik Tradisional dalam Dinamika Demokrasi di Aras Lokal

Dalam rekayasa sosial menurut Edwin Martua (2004: 8) terdapat dua faktor yang berperan yakni pemimpin/

kepemimpinan dan organisasi untuk memobilisasi massa. Kepemimpinan diperlukan untuk manajemen aktivitas sebagai figur yang mendorong semangat kolektivitas (karakter etnis) serta organisasi yang berperan sebagai sarana menggerakkan/mengarahkan kelompok massa. Dalam kontestasi politik Maluku Utara, selain ketokohan/kharismatik tokoh diperlukan organisasi yang menjadi motor penggerak dalam memobilisasi warga pemilih/mendorong inklusi.

Uraian di atas menunjukkan nilai etnisitas yang signifikan digunakan dalam politik tradisional untuk memenangkan kontestasi politik di aras lokal. Makna simbolik kebudayaan telah menciptakan relasi partisipasi yang cenderung militan yakni memberikan dukungan penuh dalam proses perjuangan politik tokoh yang berkompetisi dalam demokrasi. Oleh karena itu, diperlukan kesadaran politik elit lokal untuk tidak mengambil keuntungan dengan melakukan fragmentasi etnis yang memunculkan politik diskriminasi. Jika tidak, hal ini sangat mungkin dapat mengakibatkan terjadinya gesekan/konflik.

Potret buram pemilihan kepala daerah di Maluku Utara sebelum pemilihan langsung digulirkan menggambarkan konflik antar elit politik yang berkontestasi dalam pemilihan melalui DPRD tahun 2001–2002 yakni Thaib Armaiyn (tokoh pemerintahan lokal) dan Abdul Gafur (tokoh pemerintahan nasional–putra daerah) yang memerlukan waktu lebih dari setahun. Konflik tersebut bahkan melibatkan Pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri) yang berakhir dengan pelantikan H. Thaib Armaiyn sebagai Gubernur Maluku Utara hasil pemilihan ketiga DPRD Maluku Utara pada 28 Oktober 2002.

Pengalaman menunjukan bahwa perubahan sistem demokrasi secara langsung dimanfaatkan oleh elit untuk membangun

politik instrumentasi dalam meraih kursi di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada November 2007 dilaksanakanlah Pemilihan Gubernur Maluku Utara, namun cerita pahit timbul dari pemilihan gubernur secara langsung ini, yakni terjadi konflik antar–elit politik yang berkontestasi, antara Thaib Armaiyn dengan Abdul Gafur. Bermula dari perselisihan hasil KPU Maluku Utara yang memenangkan Abdul Gafur dan Abdurrahim Fabanyo yang dituding oleh pihak pendukung Thaib Armaiyn melakukan manipulasi suara pada beberapa kabupaten dan menuntut agar hasil keputusan KPU tersebut dibatalkan. Penuntutan ini menjadi pemicu dimulainya konflik di permukaan antar elite politik yang ditandai dengan bentrokan antara massa pendukung kedua belah pihak. Konflik ini adalah konflik pemilukada yang paling rumit dan paling lama terselesaikan di Indonesia, yaitu lebih dari satu tahun untuk menyelesaikan konflik antar elit lokal ini.

Demikian halnya dengan Pemilukada Gubernur Maluku Utara 2013 diikuti oleh enam pasangan calon yang berasal dari irisan etnis dominan yakni Namto Hui Roba/Ismail Arifin yang berasal dari Loloda/Makian; Muhajir Albaar/Sahrin Hamid yang berasal dari Makian/Gaela, Ahmad Hidayat Mus/Hasan Doa yang berasal dari Sasana/Tidore, dan Syamsir Andili/Beny Laos yang berasal dari Makian/Manado, serta Abdul Gani Kasuba/M. Natsir Thaib yang berasal dari Tobelo/Tidore.

Pada peta konstestasi berdasarkan irisan etnis, terdapat dua etnis utama yang mendominasi dalam proses kandidasi. Hal ini tentu saja dilatarbelakangi oleh dominasi etnis dan kiprah atau peran tokoh yang diusung sebagai tokoh pemerintahan. Banyaknya pilihan figur Calon Gubernur/Wakil Gubernur berbasis etnis Makian yang diusung oleh beberapa pasangan calon juga berdampak pada semakin lebarnya irisan dukungan, sehingga

perhitungan matematis dukungan suara akan menguntungkan salah satu pasangan lainnya. Upaya mendapatkan dukungan massa pun dilakukan melalui pendekatan tokoh–tokoh utama yang berpengaruh dari masing–masing etnis yang ada. Demikian halnya, isu yang digulirkan untuk meraih simpati massa adalah telah adanya dukungan moril dan politik yang dipublikasi melalui media massa, berbagai pertemuan silaturahmi, maupun baliho dan spanduk. Mobilisasi massa untuk mendapatkan simpati dan pilihan politik dilakukan melalui organsaisi–organsiasi paguyuban yang banyak menjalankan aktivitas pertemuan koordinasi dan konsolidasi.

Dukungan *voters* tradisional pemilukada Maluku Utara 2013 mengantarkan pasangan Abdul Gani Kasuba–Muhammad Natsir Thaib yang memperoleh 258.454 suara atau (49,93%) kalah oleh pasangan Ahmad Hidayat Mus (Bupati Kepulauan Sula)–Hasan Doa yang mendapat 268.661 suara (50,97%). Melalui mobilisasi massa yang dimainkan oleh pengikat dan penggerak suara mayoritas etnis Makian dan Tidore.

Dinamika putaran pertama dan kedua, Pemilukada Gubernur Maluku Utara semakin menunjukkan pola pendekatan dalam meraih dukungan massa melalui instrumentasi etnis, di mana pasangan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir Thaib mendapatkan dukungan dari etnis Makian selain dari Thaib Armaiyn, juga secara terang–terangan tokoh pemerintahan Syamsir Andili yang menjadi kandidat pada putaran pertama memberikan dukungan suara dan basis massa pendukung pada pertarungan putaran kedua. Dari hasil asumsi akumulasi suara putaran pertama ke putaran kedua, terlihat signifikansi jumlah suara pasangan Syamsir Andili–Benny Laos menyumbang 13,80% suara kepada pasangan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir

Thaib (21,54%) jika demikian sesuai taktik politik namun belum cukup mampu mengantarkan ke kursi Gubernur karena hasil rekapitulasi dan penetapan KPU Malut memenangkan pasangan Ahmad Hidayat Mus–Hasan Doa. Namun proses ini berakhir dengan kemenangan pasangan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir melalui penetapan Mahkamah Konstitusi.

Demikian halnya di tingkat Kabupaten/Kota, Ternate yang memiliki jejak historis dan kekuatan tradisional yang demikian kuat juga turut mendramatisasi dukungan politik dalam Pemilihan Walikota Ternate 2010. Instrumentasi etnis jelas dimainkan mulai dari tahap kandidasi. Terlihat pada konfigurasi calon kepala daerah yakni Burhan Abdurrahman/Arifin Djafar yang berasal dari Tidore/Ternate, Sidik Dero Siokona/Saiful Ahmad yang berasal dari Ternate/Makian, Ikbal Ruray/Vaya A. Armaiyn yang berasal dari Sasana/Makian dan Wahda Z. Imam/Hidayat Syah yang berasal dari Makian/Ternate. Etnis Ternate sebagai mayoritas melalui dukungan Kesultanan akan sangat berpengaruh terhadap signifikansi hasil pemilu. Oleh karena itu, pasangan calon yang diusung adalah yang dipandang 'dekat' dengan Kesultanan Ternate. Dalam kontestasi ini, Tidore menempatkan diri secara bulat tokoh H. Burhan Abdurrahman yang merupakan Ketua Ikatan Keluarga Besar Tidore serta mendapatkan dukungan Kesultanan Tidore sebagai calon yang dipaketkan dengan Arifin Djafar yang memperoleh restu Kesultanan Ternate.

Skenario ini merupakan wujud kompromi antara dua etnis besar yang selalu berhadapan dalam perjalanan sejarah Kesultanan yakni Ternate dan Tidore. Namun untuk meraih dukungan signifikan dilakukan modifikasi paket yang menempatkan Burhan Abdurahman mewakili etnis Tidore dan Arifin Jafar

mewakili etnis Ternate yang mendapat dukungan melalui *Idin* Kesultanan Ternate dan Tidore. Hasilnya, paket BUR–AJA keluar sebagai pemenang dalam kontestasi tersebut.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa di Kota Ternate, kota berkembang yang berlatar historis kebesaran kesultanan di masa lalu, tokoh–tokoh adat/tokoh informal hingga saat ini tetap menjadi aktor–aktor dominan/utama memiliki pengaruh yang kuat melalui kharisma dan kedudukannya sebagai orang yang dihormati (sumber–sumber sosial, politik), dan memiliki dukungan massa yang dapat diarahkan perilakunya untuk berpartisipasi terhadap kegiatan di arena politik, atas dasar rangsangan kesadaran keterhubungan politik dan etnis. Hal ini disebabkan adanya hubungan sosial antara massa pendukung dengan pemimpin di aras lokal yang dalam pergumulan kekuasaan politik di Ternate (gubernur/walikota) ditandai dengan mobilisasi, dan militansi massa dalam memberikan dukungan politik yang sedang berlangsung.

Hubungan sosial antara massa pendukung dengan pemimpin/tokoh informal di aras lokal seharusnya tidak hanya tercipta dalam kontestasi politik (pemilihan Kepala Daerah maupun pileg), namun menjadi kewajiban Kepala Daerah terpilih/tokoh informal yang melakukan agitasi untuk memastikan terpenuhinya janji–janji politik yang dikampanyekan dalam masa kontestasi.

Kondisi ini seharusnya dapat dikonstruksi untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kendali terhadap isu–isu publik yang berkaitan langsung dengan hajat hidup masyarakat, misalnya hak–hak warga negara/pelayanan publik. Peran tokoh adat/informal yang menjadi aktor dominan dalam menggerakkan massa untuk mempengaruhi pemenuhan dan pengembangan urusan publik. Dalam konteks Maluku Utara, aktor dominan

yang merupakan tokoh adat (14%) cenderung memainkan peranannya mempengaruhi isu–isu publik lewat partai politik, sedangkan tokoh informal memainkan perannya dalam mempengaruhi isu–isu publik melalui kelompok masyarakat sipil (ormas, pertemuan terbuka/diskusi, media). Keberadaan tokoh adat/informal (9%) juga diidentifikasi sebagai aktor alternatif yang mampu memberikan pengaruh dan melakukan inklusi dalam masyarakat.

Keterlibatan aktor dominan sebagai tokoh adat memainkan peranannya melalui Partai Politik dapat diwujudkan melalui partisipasi partai politik secara kelembagaan mempengaruhi rumusan kebijakan Pemerintah maupun menginisiasi kebijakan publik melalui Parlemen. Di sisi lain, tokoh informal yang cenderung memainkan perannya melalui forum terbuka dapat dimanfaatkan sebagai cara inklusi dalam menjadikan isu yang terkait dengan hak–hak warga negara/pelayanan publik menjadi isu bersama, yang digunakan untuk mendorong lahirnya kebijakan publik yang populis.

Strategi ke Depan

Keberadaan aktor dominan yang berasal dari tokoh adat dan tokoh informal lainnya menunjukkan bahwa praktik informal dapat menjadi strategi mendorong lahirnya kebijakan publik yang mengakomodasi perlindungan hak–hak asasi warga negara. Dalam konteks ini memunculkan hubungan mempengaruhi dan mengendalikan tingkah laku orang lain baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Survei PWD 2013 di Ternate terkait implementasi praktik informal yang memberikan pengakuan dan mendukung berkembangnya demokrasi teridentifikasi sebesar 71% terkait

kesetaraan warga negara dan 86% terkait hak–hak asasi manusia yang universal. Demikian halnya dalam pengelolaan isu–isu publik, sebesar 50% WIP menyatakan dukungan penggunaan praktik informal dalam melakukan kontrol demokratis atas kemungkinan terjadinya gesekan/konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini menunjukkan bahwa isu–isu publik menjadi lebih mudah diperdebatkan sebagai isu bersama melalui strategi informal yang dimainkan oleh para tokoh/aktor dominan maupun alternatif yang cenderung mendapat respon cepat dari pemerintah. Apalagi dengan melibatkan dukungan politik tradisional yang salah satu pintu masuknya adalah melalui kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, nilai etnisitas dalam instrumentasi harusnya dapat membangun hubungan yang responsif antara pemimpin/elit dan klien/masyarakat secara kualitatif dalam dimensi pembangunan, tidak hanya terjebak pada eksploitasi primordialisme sebagai satu–satunya jalan menuju kekuasaan.

Strategi yang dapat dilakukan untuk mendorong hubungan responsif antara pemimpin/elit dan klien/masyarakat dimanifestasi melalui sistem penyelenggaraan pembangunan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah (eksekutif dan legislatif). Hubungan responsif ini dibangun dengan mendorong kesadaran kognitif masyarakat sebagai warga negara bukan sebagai anggota persekutuan/etnis semata sehingga akan terwujud partisipasi kritis masyarakat dalam mendorong maupun mengawasi implementasi kebijakan publik.

Pemerintah Daerah sebagai organisasi kekuasaan rakyat di tingkat daerah yang menjalankan otonomi seluas–luasnya tentu memerlukan partisipasi masyarakat melalui representasi legislatif

maupun elemen *civil society* lainnya, semisal organisasi paguyuban, LSM, maupun Ormas/OKP. Penjaringan isu–isu publik/hak asasi warga negara/pelayanan publik dominan antara lain pendidikan, pelayanan kesehatan, SDA, dan sektor informal dapat dilakukan melalui praktik informal (seminar, diskusi, media) maupun formal yang terintegrasi pada musrenbang dari tingkat dusun hingga kabupaten/kota. Pola yang sama juga dimainkan terhadap legislatif yang menjalankan fungsi legislasi dan kontrol.

Dengan demikian, diperlukan pemerintahan yang tanggap dalam mengakomodasi/mengurusi dan mengontrol isu–isu publik dimaksud yang menurut survei PWD seharusnya merupakan tugas pemerintah. Hal lainnya, adalah keberlangsungan organisasi masyarakat sipil yang menjadi aktor informal yang terus mendorong pemenuhan hak warga negara, tidak hanya melalui praktik informal akan tetapi sampai pada politik kebijakan termasuk mengkaji kinerja pemerintahan.

Penutup

Politisasi etnis yang ditandai dengan upaya membangun kesadaran kognitif tentang relevansi politik dengan nilai–nilai budaya etnis serta memobilisasi dalam kegiatan di arena politik. Instrumentasi etnis menjadi determinan jika diperhadapkan dengan dukungan kekuasaaan politik dalam kontestasi melalui pemilukada. Meskipun dukungan partai politik merupakan syarat untuk dapat maju dalam Pemilukada, namun dari jumlah perolehan kursi pada pemilihan legislatif sudah menunjukkan bagaimana pola pendekatan berdasar sentimen primordial dimainkan guna meraup suara signifikan. Demikian halnya dengan pemilihan umum kepala daerah, intrumentasi etnis dimainkan dalam banyak arena konstestasi politik di aras lokal.

Hal ini disebabkan karena ketidaksiapan elit lokal mengelola transisi menuju demokrasi. Rendahnya kesadaran elit dalam memahami dan memposisikan realitas etnis ke dalam tataran politik kebijakan berimbas pada adanya perebutan kekuasaan. Padahal dengan sumber daya sosial, politik yang dimiliki elite lokal terutama tokoh adat/tokoh masyarakat dipandang memiliki kemampuan dalam mempengaruhi masyarakat/massa yang dipimpin untuk terlibat dalam transformasi sosial politik.

Belajar dari pengalaman di masa lampau, idealnya, generasi baru harus menjadi pendobrak dan pencipta perubahan, sebagaimana ditulis Ben Anderson (1983) dalam *Imagined Community*. Generasi baru harus mendobrak tradisi, dan menciptakan komunitas imajiner yang ideal, serta merumuskan konsep bagaimana mensosialisasikannya. Agar pergumulan kekuasaan di level elite, memberi makna bagi kesejahteraan rakyat. ■

Referensi

Budiyono, Kabul. 2012. *Teori dan Filsafat Politik*. Bandung: Alfabeta.

Machmud, Irmon. 2013. *Kelompok Etnis Dalam Pelukan Elit Lokal*. Ternate: UMMU Press.

Surbakti, Ramlan. 2007. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.

Tambunan, Edwin MB. 2004. *Nasionalisme Etnik Kashmir dan Quebec*. Semarang: Intra Pustaka Utama.

Catatan belakang:

1. Nama lain dari Maluku Utara yang merujuk pada empat kerajaan besar di masa lalu, yakni Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo.

2. *Kolano* adalah istilah yang diberikan bagi seorang pemimpin yang mengepalai semua komunitas yang berada di pulau Ternate. Sebutan yang diberikan adalah sultan, seperti contoh di atas Kolano Zainal Abidin.

3. Instruksi, perintah, fatwa yang dikeluarkan kolano sebagai pemimpin/gelar tertinggi yang wajib ditaati masyarakat. Pengabaian atas "idin" dipercaya mendatangkan bala/kualat.

4. *Dubo-dubo*, istilah yang dipakai pada bilah ambu panjang yang digunakan untuk mengambil/menjatuhkan buah yang berada di pucuk pohon.

9. PERAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL (OMS) DALAM MENGELOLA *QANUN* YANG MENGEKSKLUSI MINORITAS DI BANDA ACEH

T. Muhammad Jafar Sulaiman

Pendahuluan

Kesetaraan warga negara adalah kemutlakan dalam sebuah negara demokrasi. Di sisi lain, akomodasi terhadap minoritas adalah persoalan yang seringkali muncul dalam pengelolaan negara yang menganut demokrasi. Masalah dalam pemenuhan aspek kesetaraan biasanya muncul di daerah yang memberlakukan peraturan–peraturan berbasis agama tertentu. Salah satunya adalah di Aceh yang memberlakukan pelaksanaan syariat Islam. Dengan kekhususan ini semua peraturan daerah (disebut *qanun*) berbasiskan agama Islam, sebagai agama yang dianut oleh mayoritas masyarakat Aceh.

Demikian halnya dengan Kota Banda Aceh. Selain sebagai ibu kota Provinsi Aceh, Kota Banda Aceh, terutama di pusat kotanya terkenal dengan aspek keberagamannya. Namun dalam

implementasi syariat Islam melalui *qanun–qanun*–nya, kelompok minoritas sering tidak dilibatkan dalam perumusan–perumusan kebijakan untuk mengatur urusan–urusan publik. Padahal, mereka terkena dampak dari aturan tersebut. Dalam konteks ini, berbicara minoritas berarti berbicara tentang hak–hak warga negara yang juga harus dipenuhi oleh negara.

Hasil Survei PWD 2013 di Kota Banda Aceh menunjukkan bahwa 26% informan menganggap persoalan hak–hak warga negara merupakan isu publik utama yang dianggap penting oleh orang banyak di kota ini. Angka ini tergolong tinggi bila dibandingkan dengan isu lainnya, seperti pendidikan (16%), pelayanan kesehatan (20%), keamanan fisik (8%), kemakmuran dan keamanan sosial (16%), transportasi publik (11%), lalu lintas (17%), dan perumahan rakyat (7%). Pemenuhan hak–hak warga negara ini dilihat dalam dua aspek yaitu ada atau tidak adanya diskriminasi dan persoalan–persoalan yang timbul dari peraturan berbasis agama. Ternyata kedua aspek tersebut menunjukkan angka permasalahan yang tinggi, yaitu diskriminasi terhadap minoritas menunjukkan angka 36%. Jumlah yang sama juga tampak dalam penerapan peraturan berbasis agama. Temuan ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Banda Aceh masih menghadapi masalah dalam pemenuhan kesetaraan warga negara, terutama terkait eksistensi minoritas dan cenderung mengeksklusi minoritas melalui kebijakan–kebijakannya.

Diskriminasi terhadap minoritas di Banda Aceh terjadi dalam berbagai bentuk, di antaranya terkait dengan kebebasan berekspresi. Seperti ketika pada 2012, Pemerintah Kota Banda Aceh melarang etnis Tionghoa untuk menampilkan atraksi Liong Barongsai sebagai bagian dari rangkaian kegiatan peringatan tujuh tahun perdamaian Aceh (15 Agustus 2005–2012).[1]

Peringatan tujuh tahun perdamaian ini mengangkat tema "*Aceh Damai dalam Keberagaman*". Tema ini diambil sebagai bentuk kampanye di ruang publik bahwa Aceh sangat beragam dan damai. Aceh adalah dambaan dan milik semua yang beragama di Aceh. Tujuan menampilkan Liong Barongsai adalah menampilkan keberagaman sebagai bagian dari Aceh. Bahwa Aceh adalah sebuah wilayah yang dihuni oleh berbagai agama, suku, etnis, budaya dan kelas sosial.

Pemerintah Kota Banda Aceh melarang dengan alasan bahwa pertunjukan tersebut akan mengganggu kekhusyukan ibadah puasa umat Islam karena waktu itu bertepatan dengan bulan Ramadhan, bulan sucinya umat Islam. Bagi masyarakat sipil, pelarangan tersebut merupakan bentuk diskriminasi dan pelanggaran terhadap kebebasan berekspresi. Akhirnya, dengan adanya pelarangan tersebut, kegiatan pekan kampanye yang seyogianya dilaksanakan dari tanggal 11–15 Agustus 2012 ini diputuskan untuk dibatalkan. Padahal kegiatan tersebut dimaksudkan oleh kelompok masyarakat sipil untuk peringatan damai Aceh.

Kemudian bentuk diskriminasi lainnya muncul dalam bentuk peraturan berbasis agama. Terdapat Peraturan Gubernur Nomor 25 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendirian Rumah Ibadah yang perumusannya berbasis pada agama Islam. Bagi agama–agama lainnya, Peraturan Gubernur ini membuat mereka tereksklusi. Peraturan Gubernur ini tidak dapat dilepaskan dari kekhususan Aceh dalam hal syariat Islam, atau dalam bahasa hukum sering sekali disebut dengan *lex specialis derogat lex generalis* (aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum).

Realitas tingginya angka diskriminasi ini mendapat respon dan perhatian serius dari Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di

Banda Aceh. Bagi OMS, diskriminasi ini merupakan persoalan penting yang harus dilawan karena perlakuan diskriminasi merupakan pengabaian negara terhadap tanggung jawab negara untuk memenuhi hak–hak konstitusional warganya. Hal ini terkonfirmasi dalam hasil riset PWD yang menunjukkan bahwa kepedulian dan respon OMS cukup tinggi dalam membicarakan isu diskriminasi ini dengan angka partisipasi sebesar 55%. Mereka menjadikan isu ini sebagai topik debat di ruang publik. Angka ini sangat tinggi jika dibandingkan dengan aktor negara yang membicarakan isu tersebut di ruang publik dengan angka sebesar 25%. Sementara itu aktor negara justru lebih sibuk membicarakan masalah moral privat di ruang publik yakni sebesar 30%.

Bagi OMS, persoalan ini adalah persoalan konstitusional, di mana semua orang mempunyai hak yang setara sebagai warga negara, apa pun agama dan status sosialnya. Aktor negara menganggap persoalan ini bukan sebagai prioritas yang harus mendapat perhatian serius. Alasannya, negara bertolak dari pandangan ideologis bahwa minoritas harus tunduk terhadap mayoritas dan minoritas harus menyesuaikan diri dengan konteks mayoritas. Cara pandang seperti ini tentu sangat bermasalah dalam aspek pengelolaan keberagaman, karena dalam pengelolaan keberagaman isu utamanya adalah bagaimana negara mengakomodasi kaum minoritas.

Dalam mengelola seni perlawanan terhadap praktik diskriminasi dan pengabaian hak–hak minoritas, OMS melakukan gerakan bersama–sama dengan minoritas, baik minoritas yang menjadi korban maupun minoritas lainnya yang tidak menjadi korban secara langsung. Kolaborasi ini sekaligus juga sebagai kampanye keberagaman dan toleransi di ruang publik Aceh secara setara dan bermartabat. Tujuannya ialah agar

implementasi *qanun* yang berbasis agama tersebut bisa dikelola dengan baik agar tidak terus–menerus mengeksklusi kaum minoritas. Minoritas yang dimaksud adalah minoritas suku dan etnis, seperti Tionghoa, Jawa, Minang, Sunda, Batak, Gayo bahkan Papua, minoritas agama seperti Kristen, Katolik, Budha, kaum difabel, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya. Bentuk kolaborasi yang dilakukan di antaranya adalah kolaborasi budaya, menggunakan pendekatan budaya. Bentuk lainnya adalah melalui pernyataan pers bersama, diskusi lintas agama dan etnis serta pertemuan. Kerja sama lintas budaya di ruang publik memanfaatkan momen tertentu seperti peringatan hari toleransi internasional, (16 November 2012) dan pawai obor perdamaian memperingati hari perdamaian Internasional (21 September 2013).

Fakta menarik ini melahirkan pertanyaan penting untuk menjawab latar belakang di atas, yaitu bagaimana seni perlawanan kelompok minoritas dan aktor alternatif terhadap implementasi *qanun* berbasis agama? Mengapa kelompok minoritas dan aktor alternatif melawan implementasi *qanun* berbasis agama? Bagimana dampak dari upaya perlawanan tersebut dalam mempengaruhi kebijakan diskriminatif?

Tulisan ini bertujuan memberikan gambaran tentang peran yang dilakukan oleh OMS selaku aktor alternatif dalam mengelola perlawanan bersama minoritas terhadap *qanun* yang praktiknya mengeksklusi minoritas di Kota Banda Aceh, untuk mendapatkan jawaban mengapa masyarakat sipil dan minoritas berkoalisi menentang praktik *qanun* berbasis agama dalam pemenuhan kesetaraan warga negara serta mengapa perlawanan yang besar tersebut belum mampu mempengaruhi kebijakan. Tema ini menarik untuk diangkat karena bertujuan untuk melihat

wajah Aceh dari sisi yang berbeda dari yang selama ini sering ditampilkan, yakni pembentukan opini kesuksesan pelaksanaan syariat Islam. Bahwa ternyata dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh terdapat banyak sekali persoalan dan muncul perlawanan–perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat sipil.

Dalam tulisan ini kolaborasi OMS dan kelompok minoritas dalam mengelola perlawanan akan dilihat memakai pendekatan *public transcript* James C. Scott. Meskipun sebenarnya terdapat banyak kritikan dari sudut pandang *hidden transcript*, *public transcript* ini dipilih dengan pertimbangan bahwa OMS melakukan perlawanan secara terbuka melalui ekspresi budaya bersama minoritas dan ekspresi lainnya di ruang publik. Sedangkan *hidden transript* terungkap lewat "berbicara di belakang", "di dalam hati" atau "menumpahkannya pada benda lain", sehingga pendekatan ini tidak menjawab persaoalan. Sekalipun kedua ini muncul akibat praktik dominasi dan eksploitasi, namun *hidden transcript* termanifestasi sebagai bentuk–bentuk diskursus berupa ucapan, tingkah laku, dan perbuatan kelompok–kelompok subordinasi yang tidak diwujudkan dalam ekspresi publik atau secara terbuka pada orang lain.

Sekilas Sejarah dan Konteks Kekinian Syariat Islam di Aceh

Aceh dalam sejarah terkenal sebagai kerajaan Islam besar yang wilayah kekuasaannya tidak hanya di Aceh, tetapi di luar Aceh bahkan sampai ke Pahang, Malaysia. Sejarah Aceh sebagai sebuah daerah dengan syariat Islamnya berubah ketika Aceh menjadi bagian dari Republik Indonesia. Pasang surut sejarah, mulai dari era Soekarno hingga masa Suharto, Aceh tidak pernah tampil sebagai provinsi yang bisa melaksanakan syariat

Islam, sebagaimana permintaan Tengku Abu Daud Beureueh pada Sukarno ketika memberikan bantuan bagi perjuangan dan diplomasi Indonesia guna meraih dukungan internasional terkait kemerdekaannya. Sampai kemudian kesempatan itu muncul di era reformasi setelah *lengser*–nya Suharto, yaitu pada masa pemerintahan Gus Dur. Saat itu, Aceh juga berada dalam fase konflik yang hebat akibat konfrontasi antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia. Pemerintah pusat pada saat itu kembali memunculkan identitas etnis bagi rakyat Aceh melalui syariat Islam.

Namun, dari perspektif historis sesungguhnya upaya penonjolan kembali identitas Aceh dengan syariat Islam mengalami banyak persoalan, terutama ditandai antara lain oleh tingginya kepentingan politis pemerintah pusat dalam menghadapi pemberontakan GAM. Pemerintah mencoba mengedepankan syariat Islam sebagai media penyelesaian, tetapi upaya resolusi konflik melalui jalur agama ini pun gagal. Berhubung sudah resmi ditetapkan pada tahun 2002, pelaksanaan syariat Islam di Aceh sendiri tetap dijalankan walau tanpa legitimasi yang bulat dari seluruh masyarakat Aceh (Afriko 2010: 19). Respon masyarakat Aceh saat itu beragam, tetapi euforia muncul di mana–mana. Misalnya terjadinya razia busana Islam dan pengerahan massa untuk menyerang pasangan yang diduga melakukan perbuatan mesum atau zina.

Proses formalisasi syariat Islam ini merupakan perjalanan panjang dalam konteks regulasi. Dimulai dari Undang–Undang Keistimewaan Aceh Nomor 44 Tahun 1999 yang mengakomodasi keistimewaan Aceh di bidang agama, adat Istiadat dan pendidikan. Terakhir melalui Undang–Undang Pemerintah Aceh Nomor 11 Tahun 2006, yang merupakan buah dari perjanjian

damai 15 Agustus 2005 antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia di Helsinki Finlandia. Dalam proses awal perumusan *qanun* syariat Islam, OMS di Aceh mendorong lahirnya *qanun* yang demokratis. Ditandai dengan adanya kesetaraan antara laki–laki dan perempuan, menghormati dan menghargai hak asasi manusia serta menghargai minoritas.

Bentuk formal formalisasi pelaksanaan syariat Islam Aceh diwujudkan dalam beberapa *qanun*. *Qanun–qanun* ini mengatur mulai dari persoalan *aqidah*, etika, moral, cara berpakaian Islami, syiar Islam sampai kepada persoalan judi dan minuman keras. Beberapa *qanun* tersebut yaitu:

1. *Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam bidang ibadah, aqidah dan syiar Islam*.
2. *Qanun Nomor 12 Tahun 2003 tentang minuman khamar dan sejenisnya*.
3. *Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang maisir (perjudian)*.
4. *Peraturan Gubernur tentang Tata Cara Pendirian Rumah Ibadah bagi non–Muslim*.

Peraturan Gubernur ini disahkan oleh Gubernur Aceh pada tanggal 19 Juni 2009. Peraturan berbasis agama ini dirasa berat oleh minoritas agama di kota Banda Aceh, karena syarat pendirian rumah ibadah dalam peraturan ini lebih berat dari peraturan bersama menteri. Jika dalam peraturan bersama menteri tentang tata cara pendirian rumah ibadah harus mendapatkan persetujuan dari 90 warga masyarakat sekitar dan 60 orang jemaat, maka dalam Peraturan Gubernur tersebut, jumlah pengguna rumah ibadah adalah 150 orang dan mendapatkan persetujuan 120 orang penduduk sekitar, sebagaimana tertulis dalam pasal 3 ayat (2): "*Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat* (*1*)

pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:

a. *Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 150 (Seratus lima puluh) orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (3);*
b. *Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 120 (seratus dua puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/Geuchik setempat;*
c. *Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota; dan*
d. *Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota."*

Peraturan ini tentu lebih berat dibandingkan dengan Peraturan Bersama Menteri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006, pasal 14:

"(*1*) *Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.*

(*2*) *Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat* (*1*) *pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:*

a. Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (*Sembilan puluh*) *orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat* (*3*)*;*
b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (*enam puluh*) *orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;*
c. Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
d. Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota."

Selain kedua peraturan tersebut di atas, yang terbaru adalah *Qanun* Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat yang juga

diperuntukkan bagi non–Muslim. Dalam *qanun* terakhir, posisi minoritas nampak sangat tereksklusi. Mereka harus menerima akibat hukum sekalipun peraturan itu berbasis agama di luar agama mereka. Pasal 5 dalam *qanun* tersebut menyebutkan *qanun* ini berlaku untuk:

"(*a*) *setiap orang beragama Islam yang melakukan jarimah di Aceh;*
(*b*) *setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan jarimah di Aceh bersama–sama dengan orang Islam dan memilih serta menundukkan diri secara sukarela pada Hukum Jinayat;*
(*c*) *setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan perbuatan jarimah di Aceh yang tidak diatur dalam Kitab Undang–Undang Hukum Pidana* (*KUHP*) *atau ketentuan pidana di luar KUHP, tetapi diatur dalam Qanun ini; dan*
(*d*) *badan usaha yang menjalankan kegiatan usaha di Aceh*"[2].

Selain bagi minoritas agama, *qanun* ini juga berdampak pada kaum perempuan dan sangat merugikan perempuan. Seperti dalam definisi perkosaan yang terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 angka 24 menyebutkan:

"*Pemerkosaan adalah hubungan seksual terhadap* faraj *atau dubur korban dengan zakar pelaku atau benda lainnya yang digunakan pelaku atau terhadap* faraj *atau zakar korban dengan mulut pelaku atau terhadap mulut korban dengan zakar pelaku, dengan kekerasan atau paksaan atau ancaman terhadap korban, tidak termasuk hubungan seksual yang dilakukan dengan suami atau isteri*".

Dalam analisis Balai Syura Ureung Inong Aceh (BSUIA)[3], ketentuan pemerkosaan yang mengabaikan perkosaan di dalam

relasi suami istri akan menyebabkan perlakuan perkosaan dan penyimpangan seksual antara suami istri, yang menyebabkan salah satu dari keduanya (yang mengalami penderitaan) tidak mendapat keadilan. Sebaliknya pelaku bukan saja akan terbebas dari tanggungjawab terhadap perbuatan yang dilakukannya tetapi akan terus mengulangi perbuatannya. Dikhawatirkan akan menjadi kebiasaan dan sebuah kewajaran, bukan saja di tataran rumah tangga tetapi di kalangan masyarakat yang lebih luas.

Dalam catatan akhir tahun kekerasan terhadap perempuan sejak tahun 2011–2013, BSUIA mencatat 125 kasus kekerasan seksual. Bentuk kekerasan bermacam–macam, ada yang terjadi antara suami–istri dalam bentuk penyiksaan sebelum melakukan hubungan seksual, pemaksaan melakukan hubungan seksual di hadapan anak–anak atau orang lain, dan dipaksa untuk berhubungan seksual dengan orang lain, serta dipaksa berhubungan seksual pada saat haid atau nifas. Pengingkaran terhadap abaian ini juga bertentangan dengan asas pembentukan hukum. Hukum yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Dalam hal ini kekerasan seksual di dalam rumah tangga termasuk dalam relasi suami istri telah ditetapkan di dalam Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

Banda Aceh Sebagai Wilayah Multikultur

Dari sejarahnya Banda Aceh merupakan wilayah multikultural. Jauh sebelum Islam datang, Aceh telah terlebih dahulu berada di bawah pengaruh agama Hindu. Besar kemungkinan imigrasi Hindu dimulai dari pantai utara dan timur Aceh, terus ke pedalaman, dari Gigieng dan Pidie bahkan mungkin juga dari daerah Pase. Mereka bergerak ke pedalaman

Aceh yaitu XXII Mukim dan sebagian orang–orang Hindu menetap di sana. Selanjutnya berkembang biak ke seluruh Aceh sementara sebagian lainnya bergerak ke arah selatan. Selain batu–batu nisan dan makam–makam bertulisan yang dijumpai di Tanoh Abee (Aceh Besar) dan Reueng–reueng (di pedalaman XII Mukim), dalam cerita–cerita Aceh disebut juga mengenai seorang raja Hindu di Indra Puri bernama Rawana yang kerajaannya meluas sampai ke laut seperti terbukti dari nama–nama *Indra Purwa* di Kuala Neujid atau Pancu dan *Indra Patra* kira–kira di Lamnga dekat Kuala Gigieng (saat ini di Ladong, Aceh Besar). Sampai sekarang masih terdapat jejak–jejak pengaruh peradaban tersebut dalam kata–kata bahasa Aceh yang berasal dari bahasa Sansekerta. Sampai kemudian, bagian pertama abad ke–13 Islam masuk ke Aceh melalui bagian utara (Van Langen, 2002: 17–18).

Pada masa pemerintahan Alauddin al Kahar (1530–1552), keberagaman masyarakat sudah dipraktikkan di Aceh, yaitu terbentuknya pembagian masyarakat Aceh ke dalam *sukee* (suku) atau kaum. Pembagian tersebut di antaranya, orang Batak merupakan *sukee lhee reutoih* (suku tiga ratus), orang–orang Hindu *kaoem imeum peuet* (kaum imam empat), sedangkan orang–orang yang datang dari berbagai tempat dinamakan *kaom tok bate* (kaum yang mencukupi batu), terakhir muncul *kaom ja sandang* (kaum penyandang). Para Imigran Hindu ini kemudian masuk Islam, pemimpin kelompok mereka bergelar *imeum* (imam), oleh sebab itu seluruh kaum ini dianggap tergolong kaum imam empat (Van Langen, 2002: 18).

Berangkat dari sejarah tersebut, setelah kerajaan Hindu berhasil ditaklukkan, Islam menjadi mayoritas di Aceh. Kini sebagai ibu kota provinsi Aceh, Kota Banda Aceh mempunyai ikon sebagai kota madani[4] dengan spirit sebagai Bandar wisata

Islami, yaitu menjadikan Banda Aceh sebagai kota wisata spiritual berdasarkan nilai–nilai Islam. Berangkat dari kesejarahan Kota Banda Aceh yang dulunya adalah sebuah bandar yang didatangi berbagai bangsa dunia dengan ciri utamanya saat itu adalah nilai Islam yang kental. Memori masa lalu itu kembali dihidupkan dengan spirit penegakan syariat Islam dalam konteks kekinian.

Kota Banda Aceh terdiri dari 9 kecamatan dan 90 *gampong* (desa)[5]. Dari seluruh *gampong* tersebut salah satu yang terkenal dengan keberagamannya adalah *Gampong* Peunayoeng di Kecamatan Kuta Alam. *Gampong* Peunayong yang terletak di pusat kota merupakan kawasan pertokoan dan pusat ekonomi yang dihuni oleh beragam agama, suku dan etnis, seperti etnis China[6], komunitas agama Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Juga dihuni oleh beragam suku lainnya seperti Batak, Padang, Jawa (Usman, 2009).

Dalam sejarah Aceh, Peunayong merupakan kawasan yang "diayomi" terkait keberagaman, artinya kawasan yang dipayungi oleh Kerajaan Aceh Darussalam pada masa itu untuk menjaga relasi keberagamannya. Ini bisa kita lihat dari penggolongan beragam suku dan agama tersebut ke dalam beberapa *sukee* (suku) seperti tersebut di atas. Hubungan antar agama berlangsung harmonis karena spirit perdagangan yang saling membutuhkan ketika itu. Saat itu penerapan syariat menjadi bagian integral kehidupan rakyat Aceh, orang asing tetap dibiarkan hidup di masyarakat dengan ketentuan menjaga kesopanan, tetapi kepada mereka tidak diberlakukan hukum Islam. Namun kondisinya sedikit berubah ketika formalisasi syariat Islam terjadi di Aceh paska reformasi. Kerinduan masa lalu akan syariat Islam menjadi euforia massa yang menjadi ancaman terhadap keberagaman dan kesetaraan warga.

Di kawasan Peunayong juga terdapat beragam rumah ibadah seperti vihara, klenteng, gereja dan juga mesjid, yang letaknya saling berdekatan. Namun aspek keberagaman demografis tersebut tidak ditunjang oleh aturan dan regulasi yang mendukung secara pasti keberagaman tersebut. Ada contoh peristiwa yang mengindikasikan telah terjadinya pencideraan terhadap aspek kesetaraan dalam pemenuhan hak–hak warga negara, di mana negara lalai dalam memenuhi hak–hak ini sehingga memunculkan perlawanan dari organisasi masyarakat sipil. Peristiwa–peristiwa tersebut, antara lain:

1. Dalam acara memperingati 6 tahun perdamaian Aceh (15 Agustus 2013), penampilan Liong Barongsai oleh etnis Tionghoa dilarang oleh pemerintah Kota Banda Aceh, karena dianggap akan mengganggu kekhusyukan umat Muslim dalam menjalankan ibadah puasa (karena saat itu sedang bulan puasa).
2. Ketika pemerintah mensahkan *qanun jinayah* yang diberlakukan juga kepada non–Muslim. Dalam hal ini, eksistensi *qanun–qanun* terkait syariat Islam Aceh berada pada posisi mengeksklusi minoritas.
3. Selain itu, setiap tahun, tepatnya dimulai tahun 2013, Pemerintah Kota Banda Aceh juga mengeluarkan himbauan larangan merayakan tahun baru karena merayakan tahun baru bukanlah budaya Islam, agama yang dianut kelompok mayoritas di Aceh. Larangan ini ditujukan tidak hanya untuk kalangan Muslim tetapi juga untuk kelompok non–Muslim. Himbauannya berupa larangan untuk melakukan *zikir* bersama, *tausiah*, pesta pora, hura–hura dengan membakar mercon dan kembang api yang ditujukan sebagai bagian merayakan tahun baru. Di tahun 2013 misalnya, Wakil

Walikota sendiri yang turun ke jalan untuk merazia agar tidak ada yang membakar mercon dan petasan. Bagi kalangan non–Muslim di Banda Aceh, merayakan tahun baru adalah sebuah kebiasaan yang dijalankan setelah perayaan Natal. Bagi kalangan Muslim pun ini sebuah kebiasaan yang sudah dilakukan sebelum formalisasi syariat Islam.

4. Penyerangan terhadap Gereja Bethel Indonesia (GBI) yang berada di kawasan Peunayong terjadi pada tanggal 17 Juni 2012. Pada Minggu siang serombongan besar massa menyerbu sebuah ruko (rumah toko) di Jalan HT Daudsyah Nomor 47, Peunayong, Kecamatan Kuta Alam. Penyerbuan dilakukan ratusan warga desa setempat sekitar pukul 10.30 WIB setelah jemaat Gereja Bethel melaksanakan kebaktian sekitar pukul 08.00 WIB. Sebelum bergerak ke sasaran, massa terlebih dahulu berkumpul di sekitar Mesjid Al–Muttaqin Peunayong untuk melakukan konsolidasi. Massa menyerbu langsung ke dalam ruko dan sebagian melempar bagian bangunan dengan kayu dan batu. Penyerangan yang berlangsung sporadis itu menimbulkan kepanikan jemaat Gereja Bethel yang waktu itu masih berkumpul di dalam ruko. Satu persatu anggota jemaat menyelamatkan diri melalui pintu belakang. Massa yang marah langsung mengobrak–abrik semua barang yang ada di dalam ruko itu. Namun, aksi tersebut tak berlangsung lama, karena aparat kepolisian cepat berada di lokasi (Serambi Indonesia, 18 Juni 2012). Tidak ada korban jiwa dalam kejadian tersebut, namun peristiwa ini menyisakan trauma yang sangat mendalam bagi jemaat, terutama kaum perempuan.

5. Penutupan beberapa rumah ibadah Kristen yang terjadi setelah penyerangan terhadap GBI. Lembaga Investigasi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Perdamaian Aceh (JMSP) menurunkan daftar rumah ibadah Kristen yang ditutup seperti ditampilkan dalam tabel 8.

Fakta ini merupakan sebuah gambaran adanya kontradiksi antara keberagaman sebagai keniscayaan seperti di Peunayoeng dengan aturan regulasi, kebijakan yang mengeksklusi minoritas

Tabel 8. Daftar Rumah Ibadah yang mengalami Penyerangan di Kota Banda Aceh

No	Nama	Alamat	Pendeta dan Jumlah Jemaat
1	GBI (Gereja Bethel Indonesia)	Jl. Sri Ratu Safiatuddin, Samping Kodam Iskandar Muda, Banda	Pendeta Eka, 50 orang
2	Gereja Kristen Kemah Daud (GKKD)	Jl. Twk. Mohd. Daudsyah. No. 87,Banda Aceh	Pdt. Ali Gunawan SH, 70 orang
3	GPDI	Jl. Mesjid Al-Huda No. 11 Kp. Laksana, Banda Aceh	Pdt. Metti, 50 orang
4	GKKI (Gereja Kristen Kudus Indonesia)	Jl. Aneuk Galong No. 2 Kp. Mulia, Banda Aceh	Pdt Martoging Sitanggang, 26 orang
5	Gereja Advent	Jl. Himalaya, No. 11, Banda Aceh	Pdt. Bestari, 15 orang
6	JKI	Jl. Panglima Polem Ujong, Banda Aceh	Pdt. Purba, 30 orang
7	GKII (Gereja Kemenangan Iman Indonesia	Jl. Jambi No. 9 Peunayong	Pdt. Malau, 30 orang
8	GBI (Gereja Bethel Indonesia)	Jl. H.T. Daudsyah No. 47, Banda Aceh	Pdt. Nico Tarigan, 80 orang
9	GPPS (Gereja Pantekosta Pusat Surabaya)	Jl. Pasar Sayur Peunayong, Banda Aceh	Pdt Chandra, 100 orang.

Sumber: Lembaga Investigasi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Perdamaian Aceh, 2012

agama. Beberapa kasus ini sebagai bagian dari kondisi riil masih adanya diskriminasi terhadap minoritas dan efek dari praktik aturan yang berbasis agama. Fenomena seperti ini yang kemudian menjadi tantangan serius bagi OMS dalam memperjuangkan kesetaraan warga negara di ruang publik dan mencoba mempengaruhi kebijakan.

Fakta dan Respon OMS terhadap Eksistensi *Qanun* yang Mengeksklusi Minoritas

Bagi kalangan OMS di kota Banda Aceh, persoalan diskriminasi ini dilihat sebagai sebuah permasalahan dalam konteks kebebasan beragama, berkeyakinan serta ruang ekspresi. Realitas ini bertentangan dengan prinsip–prinsip demokrasi yang menganut prinsip kesetaraan dalam hak–hak konstitusional warga negara. OMS melihat bahwa semua realitas ini adalah sebuah tindakan diskriminsasi, sehingga OMS tidak hanya mengelola perlawan di antara sesama OMS, tetapi juga melakukan perlawanan bersama–sama dengan minoritas yang ada di Kota Banda Aceh.

Gerakan sipil dan minoritas bekerja secara masif dalam membentuk opini di ruang publik terkait diskriminasi ini. Gerakan perlawanan yang dilakukan aktor–aktor masyarakat sipil sangat masif, intens dan besar partisipasinya. Hal ini ditunjukkan oleh data Survei PWD Kota Banda Aceh 2013, di manapartisipasi sipil dalam membicarakan masalah ini cukup tinggi yaitu 55%, bila dibandingkan dengan aktor dominan pemerintah yang hanya mencapai 25% dan aktor–aktor politik yang hanya 10%. Ini menunjukkan bahwa aktor–aktor masyarakat sipil paling sering membicarakan dan mempermasalahkan ini di ruang publik sampai kepada tahap advokasi untuk kebijakan.

Aktor dominan menanggapi perlawanan tersebut justru dengan lebih banyak membicarakan persaoalan moral dan etika, hal ini sesuai dengan angka hasil survei yang menunjukkan angka cukup tinggi yaitu 30%. Isu moral dan etika ini juga dipakai oleh aktor dominan sebagai media untuk menyatakan bahwa perlawanan yang dilakukan oleh OMS bersama minoritas tersebut sebagai gerakan yang menentang syariat Islam, melabelkan OMS sebagai agen asing yang tidak suka dengan syariat Islam bahkan tidak jarang dengan *statement* "sesat". Ini dilakukan dengan tujuan untuk meraih dukungan massa, sehingga bisa menutupi kelemahan pelayanan pemerintah dalam pemenuhan hak–hak warga negara dan pelayanan publik lainnya. Hal ini terlihat dari perhatian aktor dominan terhadap tatakelola pemerintahan yang hanya 13%, padahal tatakelola pemerintahan ini juga mencakup pengelolaan keberagaman. Bahkan perhatian aktor dominan terhadap demokrasi, hak asasi manusia, dan pluralisme hanya menunjukkan angka 5%. Artinya persoalan diskriminasi minoritas, praktik regulasi yang diskriminatif tidak manjadi perhatian serius bagi aktor dominan. Hal ini tentu berbeda dengan respon OMS yang mencapai 45%.

Kelompok minoritas sendiri yang memiliki organisasi keagamaan masing–masing melalui beberapa tahapan dan proses pendekatan yang dilakukan OMS, kemudian bergabung ke dalam gerakan bersama dengan tujuan utama memperjuangkan haknya secara bersama–sama dan juga sebagai bagian dari kampanye bersama untuk keberagaman dan toleransi dan menjaga damai Aceh dalam keberagaman. Gerakan bersama ini semakin menambah kekuatan eksistensi mereka yang memang sudah mereka punyai, sehingga posisi sebagai minoritas melebur ke dalam kebersamaan gerakan yang setara. Dengan demikian

kelompok minoritas merasakan solidaritas dari yang lain dan kepedulian terhadap kesetaraan warga negara dan perlawanan terhadap tindakan diskriminasi.

Terkait peraturan berbasis agama, hasil survei juga menunjukkan persoalan serius antara kapasitas aktor menggalang dukungan dan produk peraturan yang dihasilkan. Kapasitas aktor dominan (politisi) dalam menggalang dukungan terhadap peraturan berbasis agama, menunjukkan angka yang sangat tinggi yaitu 40%. Para aktor dominan menggunakan alat demokratis sebagai dukungan bagi mereka dalam pembentukan *qanun* berbasis agama, tetapi menghasilkan peraturan yang tidak demokratis, peraturan yang bias dan diskriminatif terhadap golongan minoritas, seperti *qanun jinayah*, *qanun* busana Muslim dan *Qanun* Syiar Islam. Terkait metode yang digunakan oleh aktor dominan (negara), negara memobilisasi dukungan untuk menghasilkan regulasi berbasis agama yang diskriminatif, mereka menggunakan agama, isu etnik, klan dan basis–basis organisasi dengan angka sebesar 10%.

Aktor dominan (negara) dan politisi cenderung memainkan politik dominasi dan hegemoni dalam persoalan diskriminasi terhadap minoritas dan salah satu alat memainkan politik dominasi dan politik hegemoni adalah melalui peraturan berbasis agama, semua hegemoni dan dominasi tersebut dilakukan di ruang publik oleh aktor–aktor dominan ini. Sehingga OMS bersama minoritas harus merespon hegemoni dan dominasi tersebut di ruang publik juga dan bukannya secara tersembunyi. OMS dan minoritas di sini tidak termaknakan sebagai "orang–orang kalah" sepertinya yang digambarkan James C. Scott, tetapi sebagai kelompok yang terkena imbas dari hegemoni dan dominasi aktor–aktor

dominan melalui pola–pola relasi kuasa. OMS dan minoritas mengkonstruksi seni perlawanan tersendiri di ruang publik Aceh.

Bentuk–bentuk Seni Perlawanan OMS dan Minoritas

Dalam konteks berbagai kasus diskriminasi yang terjadi, kaum minoritas pasti punya seni perlawanan tersendiri baik secara individual maupun komunal, seperti yang diagambarkan oleh James C. Scott dengan *hidden transcript*, tetapi itu bukanlah sesuatu yang muncul ke permukaan dan diekspresikan di ruang publik Aceh. Kepentingan ini bertemu ketika OMS yang sering dan leluasa menggunakan ruang publik bertemu dengan perjuangan minoritas yang selama ini terkesan cenderung diam dan tidak melawan. Penulis membahasakan dua kepentingan yang bertemu ini menghasilkan seni perlawanan melawan dominasi dan hegemoni aktor dominan tadi. Artinya, OMS dan minoritas tidak mengambil jalur melakukan perlawanan secara frontal melalui aksi–aksi demonstrasi melakukan tuntutan secara radikal, tetapi mengelola ruang–ruang publik yang selama ini dibajak oleh aktor dominan dengan gerakan diskursus, wacana dan kebudayaan (Scott, 2009: 314–315).

Berangkat dari perspektif ini, hegemoni dan dominasi dalam relasi mayoritas dan minoritas, melahirkan sikap diskriminatif terhadap minoritas. Tetapi, kondisi ini ternyata melahirkan seni perlawanan dari pihak–pihak yang terkena diskriminasi. Menyikapi kondisi ini, OMS di Banda Aceh bersama kaum minoritas melakukan seni perlawanan dengan membangun opini–opini dan aksi pembanding di ruang–ruang publik. Dalam aksi ini, OMS mendukung dan mengarahkan

kelompok–kelompok minoritas agama, etnis dan budaya untuk tampil di ruang publik melalui kolaborasi lintas kelompok. OMS memakai pendekatan budaya untuk melakukan perlawanan ini dan juga membangun dikursus–diskursus melalui diskusi–diskusi publik terkait isu keberagaman, kesetaraan warga negara dan kewajiban negara untuk menjaga dan memenuhi hak atas kebebasan sipil.

OMS di Banda Aceh bersama minoritas agama menggagas kampanye "*Aceh damai dalam keberagaman*". Momentum yang dipakai adalah peringatan hari toleransi Internasional. Kegiatan ini merupakan ruang bagi seni perlawanan untuk menghadirkan keberagaman secara nyata di ruang publik Aceh. Keberagaman ini dihadirkan untuk memberikan pelajaran penting bagi aktor–aktor dominan yang selama ini berkerja dalam pola relasi kuasa bahwa hegemoni dan dominasi mayoritas agama terhadap minoritas agama lain bukanlah sebuah bentuk peradaban yang baik, tetapi bertentangan dengan semangat kebersamaan dalam menjaga Aceh yang damai. Sebab keberagaman adalah keniscayaan yang tidak hadir sebagai penghambat peradaban, tetapi motor peradaban karena peradaban yang baik adalah peradaban yang lahir dari semagat keberagaman dan tidak bersifat monolitik.

Beberapa kegiatan yang ditampilkan di ruang publik sebagai seni perlawanan adalah atraksi seni multikultural dari berbagai etnis seperti Aceh, Batak, Papua, Jawa, Sunda, Minang, Gayo, dan Tionghoa. Kegiatan ini disertai dengan orasi Aceh damai dalam keberagaman oleh dua tokoh perempuan yaitu Alissa Wahid (putri almarhum Gus Dur)[7] dan Suraiya Kamaruzzaman[8]. Pawai Budaya ini juga memakai pakaian kebesaran dari masing–masing agama seperti Kristen, Katolik, Islam. Bentuk teknisnya adalah berpawai secara bersama–sama menyusuri jalan–jalan protokol

di Kota Banda Aceh. Peserta pawai ini juga diikuti oleh jemaat Kristen yang gerejanya ditutup oleh pemerintah Kota Banda Aceh. Kehadiran jemaat ini sengaja dilakukan sebagai sebuah bentuk perlawanan di ruang publik secara bersama–sama.

Bentuk perlawanan ini juga merupakan bagian dari advokasi kebijakan, di mana OMS bersama dengan seluruh elemen minoritas mengadakan pertemuan secara reguler untuk membicarakan dan mendiskusikan kondisi terkini kelompok minoritas dan merumuskan solusi–solusi kongkrit yang menjadi bahan bagi pemangku kebijakan. Semua hasil ini dirumuskan sebagai *position paper* yang kemudian disampaikan ke pemangku kebijakan melalui dengar pendapat dengan lembaga eksekutif dan legislatif.

Penutup

Seni mengelola perlawanan yang dilakukan masyarakat sipil bersama kelompok minoritas terhadap *qanun* yang mengekskluasi masih merupakan cerita panjang yang akan terus berulang tanpa pernah berhasil. Pemerintah Aceh pemerintah sering menggunakan kelompok masyarakat sipil lainnya untuk membendung gerakan perlawanan yang dilakukan oleh OMS tersebut. Masyarakat sipil yang punya hubungan mesra dengan pemerintah memakai ruang–ruang publik dan media untuk melakukan stigmatisasi (*labelling*) terhadap OMS dan minoritas yang mengelola perlawanan dengan stigmatisasi sebagai "penentang syariat Islam" dan "agen asing", yang bertujuan merusak syariat Islam Aceh.

Semua gerakan yang dilakukan tidak bisa mempengaruhi kebijakan publik sekalipun bentuk dan tujuan yang dilakukan masyarakat sipil adalah tidak hanya perlawanan secara terbuka

tetapi juga kepada tahap advokasi kebijakan. Kelemahan lainnya isu yang diangkat oleh OMS bersama minoritas ini masih belum bisa menjadi isu bersama dan masih dianggap elitis oleh sebagian warga kota Banda Aceh. Selama kekuasan masih belum bisa direbut, nampaknya sulit sekali mereduksi pengaruh “gerakan fundamentalis” yang punya hubungan sangat mesra dengan pemerintah kota. Masyarakat sipil masih perlu mengatur langkah panjang skenario perebutan kekuasaan secara demokratis. ■

Referensi

Bagir, Zainal Abidin, dkk. 2011. *Pluralisme Kewargaan, Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*. Yogyakarta: CRCS.

Interfidei. 2011. *Pluralisme, Dialog dan Keadilan, Tantangan Berdemokrasi dalam Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Interfidei.

Salim, Arskal dan Adlin Sila. 2010. *Serambi Mekah yang Beribah: Views from Whitin*. Tangerang: Alfabet.

Scott, James C. 1990. *Domination and The Art of Resistance: Hidden Trancript*. New Haven and London: Yale University Press.

_____. 2000. *Senjatanya Orang-orang yang Kalah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Usman, A. Rani. 2009. *Etnis China Perantauan di Aceh*. Jakarta: Yayasan Obor.

Van Langen, K.F.H. 2002. *Susunan Pemerintahan Aceh Semasa Kesultanan*. Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh.

Catatan belakang:

1. Setiap tanggal 15 Agustus diperingati sebagai hari perdamaian bagi Aceh, sebagai berkah dari terbebasnya Aceh dari konflik. Tanggal 15 Agustus 2005 menjadi tonggak baru bagi rakyat Aceh karena pada tanggal tersebut, ditandatangani kesepakatan damai (MoU Helsinki) di Finlandia antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

2. http://nasional.tempo.co/read/news/2014/09/09/058605406/*Qanun*-Jinayat-Aceh-Juga-Berlaku-untuk-Non-Muslim, diakses pada 27 Mei 2015

3. Adalah sebuah organisasi masyarakat sipil perempuan yang berbadan hukum perekumpulan Balai Syura memiliki visi untuk

mewujudkan kehidupan perempuan Aceh yang bermartabat, berkeadilan dan damai, menegakkan Syariat Islam dengan mengakomodir interpretasi (tafsir) dan pelaksanaan yang berpihak pada perempuan, menerapkan adat istiadat yang arif dan relevan untuk kemajuan perempuan serta meningkatkan posisi tawar perempuan Aceh dalam segala sisi kehidupan ekonomi, politik, sosial dan budaya. lihat: http://www.gerakanperempuanaceh.org/balaisyura

4. Kota Madani adalah sebuah Visi Politik dari Pasangan Alm. Mawardi Nurdin (Walikota) dan Illiza Saa'duddin Djamal (Wakil Walikota, sekarang menjadi Walikota setelah Mawardi, Walikota meninggal dunia). Ketika menjadi Walikota, maka Visi Kota Banda Aceh adalah model Kota Madani. Dengan Visinya: Meningkatkan Kualitas Pengamalan Agama Menuju Pelaksanaan Syariat Islam Secara Kaffah, Memperkuat Tatakelola Pemerintah Yang Baik, Memperkuat Ekonomi Kerakyatan, Menumbuhkan Masyarakat Yang Berintelektualitas Sehat Dan Sejahtera, Melanjutkan Pembangunan Infrastruktur Pariwisata Yang Islami, Meningkatkan Partisipasi Perempuan Dalam Ranah Publik Dan Perlindungan Anak, Meningkatkan Peran Generasi Muda Sebagai Kekuatan Pembangunan Kota. http://www.bandaacehkota.go.id/2/26Visi_dan_Misi.html#s5_component_wrap. Kota Madani berarti sebuah kota yang ingin diwujudkan merujuk kepada model negara Madinah pada Masa Nabi Muhammad SAW, sebuah kota yang maju, modern dengan tegaknya syariat Islam.

5. Kecamatan Baiturrahman, Kuta Alam, Meuraxa, Syiah Kuala, Leung Bata, Kuta Raja, Banda Raya, Jaya Baru, Ulee Kareng. lihat: www.bandaaceh.go,id

6. Etnis China telah bermigrasi ke Aceh sejak awal masehi, pengaruh agama Budha di Aceh, terbawa dari migrasi ini. Etnis China sampai saat ini cukup eksis.

7. Alissa adalah Ketua Umum Jaringan Gusdurian Indonesia yang sangat aktif mempromosikan kesetaraan dalam keberagaman di seluruh Nusantara.

8. Suraiya Kamaruzzaman adalah tokoh perempuan Aceh yang terpilih mewakili Indoensia sebagai penerima N-peace Award perempuan perdamaian tahun 2012.

10. KESEJAHTERAAN DAN JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA: KASUS KEKERASAN ATAS NAMA AGAMA DI BEKASI

Maskur

Pendahuluan

Kasus kekerasan atas nama agama dalam beberapa tahun terakhir ini mengusik perhatian publik, salah satunya yang terjadi di Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat. Hal ini ditengarai dengan banyaknya kasus pelarangan, penyegelan dan perobohan serta peraturan diskriminatif terhadap kelompok agama minoritas. Salah satu contohnya adalah kasus yang dialami oleh jemaat Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia Tambun di Kabupaten Bekasi dalam pendirian tempat ibadah yang berujung pada pembongkaran gereja oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) pada tanggal 21 Maret 2013.

Tulisan ini ingin membahas aspek kesejahteraan masyarakat di Bekasi dalam kaitannya dengan jaminan masyarakat untuk beribadah di rumah ibadahnya dengan aman dan nyaman.

Tujuannya untuk memberikan gambaran dan menunjukkan bahwa ternyata tingkat kesejahteraan masyarakat tidak bisa dipisahkan dari jaminan pemerintah terhadap hak masyarakat dalam memilih agama, beribadah, dan melakukan aktivitas keagamaan lainnya. Jika jaminan ini diabaikan, maka akan berdampak pada aspek–aspek lain seperti ekonomi, sosial dan tekanan psikologis bagi korban.

Memang dampaknya tidak bisa dilihat secara langsung seperti kasus Syiah Sampang yang saat ini telah diusir dari desanya dan sekarang menjadi pengungsi di rumah susun (rusun) Jemundo, Sidoarjo. Jelas, seperti mereka mengalami dampak langsung karena secara ekonomi mereka tidak bisa lagi mencari mata pencaharian karena tidak bisa bertani dan hanya mengandalkan bantuan jatah hidup dari pemerintah. Mereka juga kehilangan aktivitas sosial yang selama bertahun–tahun mereka jalani serta tekanan psikologi akut karena mereka sering mendapat label sesat.

Dalam kasus–kasus di Bekasi, pemerintah terlihat tidak memberikan jaminan hak beribadah dengan melakukan penyegelan beberapa gereja dan Mesjid Ahmadiyah dengan alasan tidak mempunyai izin mendirikan bangunan. Jika dirunut lebih jauh tidak adanya izin mendirikan bangunan rumah ibadah atau penyegelan rumah ibadah lebih karena adanya faktor dari pemerintah atau aktor dominan yang menghambat proses perizinan itu sendiri. Persoalan yang dihadapi kelompok minoritas dalam mengurus izin rumah ibadah bukan disebabkan sulitnya mendapatkan syarat administrasi seperti 60 tanda tangan warga sebagai persetujuan atau tanda tangan pihak kelurahan. Akan tetapi, persoalannya terletak pada proses politik di mana pemerintah memberikan hak yang sama kepada warganya baik

kelompok minoritas maupun mayoritas. Bahkan tekanan dari kelompok tertentu dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam membatalkan izin rumah ibadah yang sudah dikeluarkan atau dalam proses perizinan.

Secara bertahap, tidak adanya jaminan hak beribadah dengan aman dan nyaman untuk masyarakat minoritas akan mempengaruhi kehidupan mereka baik individu maupun kelompok. Secara tidak langsung hal ini akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, khususnya yang menjadi korban dan umumnya masyarakat lainnya. Stigmatisasi dalam kehidupan sosial bahwa kelompok minoritas ini sebagai kelompok sesat (kafir) dan dianggap tidak layak hidup di daerah tersebut. Kelompok minoritas ini sering mendapat tekanan dan ancaman dari kelompok penekan jika masih melakukan ibadah di daerah tersebut. Dalam beberapa kasus, ketika kelompok minoritas tetap menjalankan ibadah di tempat tersebut, kelompok penekan mendatangi dan melontarkan umpatan–umpatan untuk membubarkan peribadatan bahkan kemudian merobohkan bangunannya. Kekerasan ini tidak hanya dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil namun juga Satpol PP seperti yang terjadi di Desa Tamansari, Kecamatan Setu. Pengrusakan dan penyerbuan itu terjadi tanpa mempedulikan bahwa di tempat tersebut banyak anak–anak yang bisa mengalami trauma psikologis akibat menyaksikan kekerasan di depan mata mereka.

Dari segi ekonomi, kehidupan perekonomian mereka menjadi terganggu karena harus mengeluarkan uang yang banyak dalam mengurus proses penyelesaian kasus tersebut. Mulai dari membayar pengacara untuk membela hak–haknya, membayar transportasi lebih ketika harus beribadah di tempat lain yang jauh dari tempat tinggalnya, menyewa perlengkapan untuk kebutuhan ibadah, membayar jasa konseling untuk proses pemulihan trauma,

dan berbagai urusan administrasi kependudukan mulai dari RT sampai kabupaten bahkan provinsi. Untuk mengurus hal tersebut seringkali mereka harus meninggalkan pekerjaannya. Jika dihitung dari biaya, maka berapa biaya yang harus dikeluarkan jika kejadian ini berlarut–larut hingga bertahun–tahun.

Kesejahteraan tidak akan tercapai jika pemerintah justru menerbitkan kebijakan yang bertolak belakang dengan Konstitusi yang ada, seperti yang termuat dalam Pembukaan Undang–Undang Dasar 1945 alinea keempat, bahwa "*pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*". Selain itu, konsep masyarakat sejahtera itu tercapai jika pemerintah dapat mewujudkan lima pilar, yaitu yaitu demokrasi, penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), Keadilan Sosial (*social justice*), dan anti diskriminasi[1].

Dilihat dari kacamata negara maupun hukum, hak beribadah dan beragama adalah hak dasar yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apa pun (*non–derogable right*) bahkan dalam keadaan darurat pun negara tidak boleh mengintervensi (Kasim, 2001). Hak tersebut telah diakui dunia internasional maupun nasional sebagai salah satu elemen HAM yang harus dilakukan, seperti yang dijelaskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 18, *International Convenant on Civil and Political Right* (ICCPR) Pasal 18, Undang–Undang Dasar 1945 Pasal 28 I, dan Undang–undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM pasal 4. Kesemuanya menjelaskan tentang hak kebebasan beragama dan melaksanakan ibadah sesuai dengan kepercayaanya. Pada posisi ini jelas bahwa negara tidak boleh menyepelekan hak dasar masyarakat dalam beragama, apalagi tidak memberikan jaminan kepada masyarakat untuk beribadah.

Dalam kaitan dengan masalah jaminan atas hak kebebasan beribadah, Provinsi Jawa Barat, khususnya Bekasi, menjadi salah satu wilayah yang menjadi sorotan. Hal ini ditengarai dengan banyaknya kasus pelarangan mendirikan rumah ibadah, penyegelan, perobohan rumah ibadah dan bahkan peraturan diskriminatif terhadap kelompok minoritas. Pada tanggal 3 Maret 2011 Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Peraturan No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat. Peraturan tersebut langsung ditanggapi oleh Walikota Bekasi dengan menerbitkan Peraturan Walikota Bekasi No. 40 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kota Bekasi yang kemudian dijadikan legitimasi pemerintah untuk menutup dan memagari mesjid Al–Misbah Ahmadiyah Jatibening, Bekasi dengan seng. Dalam proses pemagaran dan penggembokan ini, Satpol PP sebagai pelaksana dengan membawa Surat Perintah Tugas No. 800/60–Kesbangpolnmas/IV/2013.

Selain di Kota Bekasi, di Kabupaten Bekasi juga terjadi pelarangan pendirian rumah ibadah jemaat Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia Tambun, Kabupaten Bekasi. Jemaat tidak boleh meneruskan pembangunan gereja yang sudah berjalan. Pelarangan ini dikeluarkan melalui Surat Keputusan (SK) Bupati Bekasi No. 300/675/Kesbangponlinmas/09 tertanggal 31 Desember 2009. Dampak dari SK tersebut, jemaat HKBP Filadelfia tidak bisa beribadah di tempat ibadahnya dan harus beribadah di tempat lain. Bahkan mereka beribadah di depan Istana Merdeka bersama dengan Jemaat GKI Yasmin setiap dua minggu sekali.

Di desa Tamansari, Kecamatan Setu, Gereja HKBP juga dibongkar oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi dengan eksekutor Satpol PP. Pembongkaran bangunan yang sudah setengah jadi

tersebut dilaksanakan pada tanggal 21 Maret 2013 dengan memakai alat berat. Pemerintah Kabupaten Bekasi berdalih bahwa bangunan terebut sudah sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 tahun 1996 tentang Izin Mendirikan Rumah Ibadah. Mereka juga memberi alasan kalau pendirian rumah ibadah tersebut ditolak warga sekitar. Sedangkan menurut pengurus gereja HKBP tersebut mereka sudah mengantongi izin dari 85 warga sekitar dan itu sudah lebih dari syarat yang ditentukan peraturan perundangan yang mensyaratkan persetujuan 60 orang warga sekitar.

Mengenai alasan warga sekitar yang menolak, menurut laporan lembaga *The Asean Moslem Action Network* (AMAN) Indonesia, sebuah lembaga swadaya masyarakat yang bekerja pada isu perempuan dan pembangunan perdamaian yang waktu itu telah melakukan pemantauan di lokasi, kelompok yang melakukan tekanan dan mengatasnamakan masyarakat sekitar ternyata bukan warga sekitar. Mereka datang dari luar desa tersebut secara rombongan. Kemudian setelah melakukan tekanan mereka akan pergi lagi dan begitu seterusnya. Justru warga sekitar gereja tersebut pada saat pembongkaran bangunan malah tidak terlihat membantu aktivitas pembongkaran. Bahkan menurut salah satu pendeta, sebagian warga sekitar justru membantu membersihkan puing–puing dari reruntuhan bangunan yang dirobohkan.

Mengenai isu kebebasan beragama dan berkeyakinan, sebagian aktor dominan mengetahui isu tersebut namun hanya satu yang membicarakan serius mengenai masalah tersebut. Dia adalah salah satu anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Bekasi. Alasan mengapa sebagian besar aktor dominan tidak begitu serius ikut mengurus hak kebebasan beragama kelompok minoritas adalah karena isu tersebut tidak menyentuh kelompok

kelas menengah. Bahkan isu tersebut sangat sensitif dan secara politik tidak menguntungkan bagi mereka. Meskipun mereka sadar bahwa isu tersebut penting.

Aktor dominan seperti Walikota Bekasi dan Bupati Bekasi bersikap apatis dalam penyelesaian kasus–kasus yang berlatar belakang agama khususnya agama minoritas. Mereka juga mengabaikan berbagai keputusan pengadilan dalam gugatan warga atas keputusan yang dikeluarkan. Isu kebebasan beragama memang tidak menjadi isu publik dan prioritas pemerintah. Bahkan kebanyakan pemerintah daerah memilih untuk mendiamkan kasus–kasus yang berlatar belakang agama kecuali Bupati Wonosobo yang secara terang–terangan memberikan statemen bahwa dia melindungi seluruh warganya dengan dengan latar belakang agama apa pun. Pemerintahan Bekasi lebih mementingkan isu yang sangat popular di masyarakat. Tabel 9 memperihatkan hasil Survei PWD 2013 tentang isu publik di Bekasi.

Tabel 9. Isu Publik di Bekasi

No	Isu Publik	Penilaian
1	Pendidikan	47%
2	Pelayanan kesehatan	6%
3	Kesejahteraan dan keamanan sosial	6%
4	Transportasi publik	6%
5	Upah dan kebijakan buruh	6%
6	Diskriminasi terhadap minoritas	6%
7	Peraturan berdasarkan agama	6%
8	Kinerja pemerintah dan tata pemerintahan yang baik	6%
9	Persoalan masyarakat seperti minum-minuman dan isu moral	6%

Sumber: Survei PWD Bekasi, 2013

Tabel di atas menunjukkan bahwa isu publik yang penting yang diketahui masyarakat adalah mengenai pendidikan (47%). Sedangkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas mendapatkan porsi 6%, sama seperti isu–isu publik lainya yang juga mendapatkan prosentase 6%. Namun bukan berarti isu diskriminasi terhadap minoritas kurang penting. Hal ini tidak muncul menjadi isu paling penting dalam Survei PWD setidaknya karena beberapa faktor. Faktor pertama, penelitian dilakukan di tengah mayoritas masyarakat Muslim dengan kebanyakan narasumber dari Muslim. Faktor kedua, menurut salah satu sumber, isu diskriminasi terhadap minoritas hanya dialami oleh sebagian kecil masyarakat dan tidak menyentuh kelas menengah sehingga isu ini tidak mengusik kehidupan kelas menengah. Meskipun jika dilihat dari berbagai media dan penelitian bahwa isu diskriminasi di Jawa Barat, termasuk Bekasi mendapat perhatian. Berbagai tindakan dari kelompok — yang sebenarnya kecil juga namun mempunyai tekanan yang tinggi — dalam menekan kelompok minoritas bahkan ke pemerintah sering terjadi.

Di Bekasi, isu kebebasan beragama dan berkeyakinan memang tidak populer dan bahkan tidak banyak tokoh dominan dan alternatif menggunakan isu tersebut untuk menjadi agenda politik karena menggunakan isu kebebasan beragama mempunyai resiko yang besar di tengah mayoritas masyarakat muslim. Ini menjadi pertimbangan politik tersendiri bagi pemegang kekuasaan atau orang yang mempunyai agenda politik kekuasaan. Kecuali jika mereka berani seperti Bupati Wonosobo, Kholiq Arif yang secara terang–terangan menyatakan di media bahwa dia melindungi semua warganya yang berlatar belakang agama apa pun termasuk Ahmadiyah. Dan jika pemerintah berani tegas seperti itu, maka situasi akan berbeda. Bisa dilihat bagaimana

kondisi Wonosobo yang tidak pernah ada persoalan dalam diskriminasi agama. Ini hanya sebagai perbandingan saja bahwa pemerintah penting untuk memahami dan menjalakan konstitusi karena jaminan atas hak beribadah merupakan hak yang sangat mendasar yang tidak bisa dikurangi dalam bentuk apapun (*non–derogable right*).

Kekerasan Atas Nama Agama dan Ketidakhadiran Negara

Bekasi menjadi wilayah yang menarik untuk dielaborasi lebih jauh baik kota maupun kabupaten karena di satu sisi Bekasi merupakan kota industri urban dengan karakter masyarakat yang apatis. Namun di sisi lain dalam hidup beragama masyarakat Bekasi menjadi sangat religious dan bahkan fanatik. Hal ini tampak dalam aktivitas masyarakat yang mengatasnamakan Islam untuk membenarkan praktik kekerasan. Pembacaan mereka atas Bekasi yang tidak Islami gara–gara ada patung tiga Mojang yang dianggap sebagai *thogut* yang menyinggung orang Islam. Padahal bagi pembuatnya, patung tersebut merupakan karya seni dengan nilai tinggi seharga 2,5 Milyar Rupiah. Tidak hanya itu, ada juga patung ikan lele dan kecapi yang juga dibongkar karena dianggap merendahkan masyarakat Bekasi. Mereka memaknai simbol ikan lele adalah rakus dan tamak. Tidak dipungkiri bahwa tindakan seperti ini bisa menunjukkan bagaimana karakter sebagian kecil masyarakat di Bekasi yang terlalu fanatik dengan memandang semua hal yang dikaitkan dengan agama tanpa melihat sisi lain dengan menggambarkan bahwa simbol–simbol itu merupakan seni yang harus diapresiasi.

Masih mengenai isu publik, pemerintah seakan apatis dalam menanggapi kritik dari masyarakat mengenai isu–isu publik

seperti jalan rusak, banjir, macet, dan tatakelola pemerintahan. Sempat ramai di kalangan netizen dalam mengkritik kota Bekasi terkait isu–isu publik tersebut. Mereka mengkritik dengan menggunakan *meme*[2] yang sangat kreatif. Misalnya mereka menggambarkan Bekasi seperti sebuah planet yang jauh dari bumi yang tidak mempunyai tatakelola pemerintahan dan tata kota yang baik. Sebagai kota penyangga Jakarta, Bekasi memang menempati posisi terpadat penduduknya yang sebagian besar penduduk tersebut bekerja di Jakarta. Dengan kritik *netizen* tersebut, Pemerintahan Bekasi hanya menanggapi dengan biasa dan datar.

Sikap berbeda ditunjukkan oleh Pemerintah Bekasi ketika menyikapi tekanan dari kelompok kecil yang mengatasnamakan agama dan menuntut untuk menyegel rumah ibadah atau membatalkan surat izin pembangunan rumah ibadah seperti HKBP Filadelfia, Bekasi. Dalam posisi ini, pemerintah Bekasi terkesan reaktif sehingga mengeluarkan semua kemampuanya untuk melakukan diskriminasi kepada kelompok agama minoritas. Bahkan secara terang–terangan Pemerintah Bekasi dan kelompok ormas Islam mengadakan pertemuan untuk membahas secara khusus bagaimana membina Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Bekasi yang dianggap meresahkan. Pertemuan tersebut diadakan secara formal di kantor Walikota Bekasi dengan diakhiri pernyataan sikap bersama yang memuat lima poin, yaitu: 1) Mendukung Peraturan Walikota Bekasi Nomor 40 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kota Bekasi; 2) Mengajak umat Islam Kota Bekasi yang selama ini mengikuti ajaran Ahmadiyah untuk segera kembali kepada ajaran agama Islam yang berpedoman kepada al–Qur'an dan Hadist Nabi Muhammad SAW; 3) Mengajak umat Islam Kota Bekasi

untuk menggunakan Mesjid al–Misbah sebagai tempat ibadah umat Islam yang dibina Majlis Ulama Indonesia Kota Bekasi; 4) Mengajak umat Islam Bekasi untuk membangun kerukunan umat beragama di Kota Bekasi; dan 5) Mendorong Presiden Republik Indonesia untuk membubarkan Ahmadiyah[3].

Tidak hanya mengeluarkan pernyataan sikap, Pemerintah Kota Bekasi juga memerintahkan Satpol PP dengan Surat Tugas No. 800/60–Kesbangpolnmas/IV/201 untuk menyegel dan memagari Mesjid Al–Misbah milik Jemaat Ahmadiyah Jatibening, Bekasi. Pemagaran ini mendapat perlawanan hukum dari jemaat Ahmadiyah dengan melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung pada tanggal 5 Juni 2013. Salah satu kuasa hukum mengatakan bahwa pemagaran dengan seng itu melanggar hak jemaat untuk beribadah di mesjidnya sendiri. Dalih bahwa Mesjid Al–Misbah tidak mempunyai izin bangunan tidak berdasar karena Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sudah dikantongi oleh warga yang diterbitkan oleh pemerintah Bekasi pada tanggal 28 April 1997 dengan Nomor 503/CDTK.TB[4].

Dalam putusan pengadilan tertanggal 5 November 2013 dijelaskan bahwa untuk sengketa pemagaran Mesjid Al–Misbah melalui Surat Perintah Tugas Nomor: 800/60–Kesbangpolinmas/IV/2013 yang ditandatangani oleh Plh. Sekretaris Daerah Kota Bekasi, Majelis Hakim mengabulkan gugatan dari Penggugat yaitu Abdul Basit selaku Amir Jemaat Ahmadiyah Indonesia untuk seluruhnya dengan pertimbangan bahwa Pelaksana Harian (Plh.) Sekretaris Daerah Kota Bekasi yaitu Asisten Pemerintahan Kota Bekasi tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Surat Perintah Tugas Nomor: 800/60–Kesbangpolinmas/IV/2013 untuk melakukan pemagaran dengan seng Mesjid Al–Misbah

Jemaat Ahmadiyah Indonesia Jatibening Bekasi sehingga dalam amar putusannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa Surat Perintah Tugas yang dikeluarkan oleh Plh. Sekretaris Daerah Kota Bekasi tidak sah.

Di sisi lain, PTUN juga tidak mengabulkan gugatan pada penggembokan pagar. Dalam Putusannya menolak gugatan Penggugat dengan pertimbangan bahwa Tergugat yaitu Walikota Bekasi dalam mengeluarkan Surat Perintah Tugas Nomor: 800/422–Kesbangpolinmas/III/2013 untuk melakukan penggembokan pagar Masjd Al–Misbah Jatibening Bekasi sudah sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang–undangan. Artinya untuk gugatan pemagaran dengan seng dikabulkan akan tetapi untuk gugatan penggembokan pagar mesjid tidak dikabulkan. Dari hasil putusan PTUN ini pemerintah Bekasi harusnya membuka pagar seng yang menurut PTUN tidak sah.

Kasus yang lain adalah pemberhentian pembangunan rumah ibadah HKPB Filadelfia di Desa Jejalen Jaya, Tambun Utara Bekasi. Pemberhentian pembangunan ini dilakukan oleh Bupati Bekasi tanggal 31 Januari 2009 dengan Surat No. 300/675/ Kesbangpolinmas/09 yang berisikan penghentian kegiatan pembangunan dan penghentian kegiatan ibadah di lokasi gereja HKBP. SK tersebut kemudian digugat oleh jemaat HKBP Filadelfia di PTUN Bandung dan dikabulkan. Isi putusannya adalah mengabulkan gugatan gereja seluruhnya, menyatakan batal SK Bupati Bekasi No. 300/675/Kesbangponlinmas/09, tertanggal 31 Desember 2009 perihal penghentian kegiatan pembangunan dan kegiatan ibadah gereja Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia, di RT 01 RW 09 Dusun III, Desa Jejalen Jaya, Kecamatan Tambun Utara, Kabupaten Bekasi Barat yang

diterbitkan tergugat. Selain itu memerintahkan kepada tergugat untuk mencabut SK Bupati Bekasi dan memerintahkan tergugat untuk memproses permohonan izin yang telah diajukan Penggugat serta memberikan izin untuk mendirikan rumah ibadah sesuai dengan peraturan perundang–undangan yang berlaku.

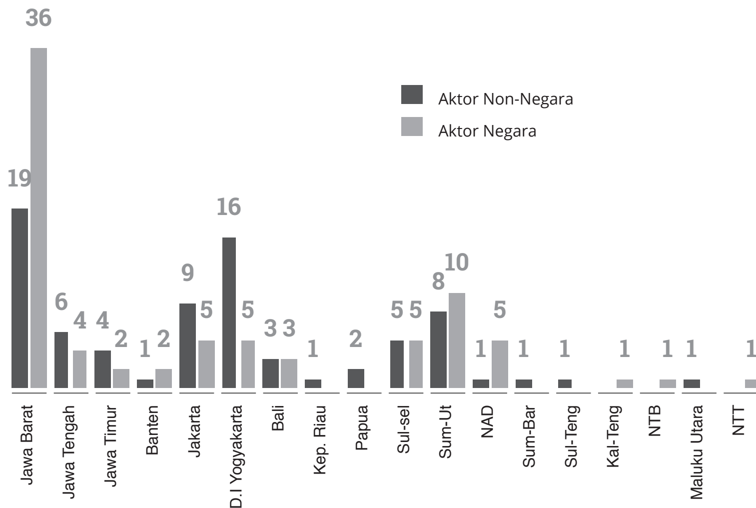
Dalam putusan ini, tergugat mengajukan banding ke PTUN Jakarta namun ditolak secara keseluruhan oleh PTUN Jakarta pada tanggal 30 Maret 2011. Akan tetapi hingga sekarang proses perizinan itu tidak diberikan oleh pemerintah Kabupaten Bekasi sehingga jemaat HKBP belum bisa meneruskan pembangunan dan beribadah di rumah ibadahnya. Mereka justru melaksanakan ibadah di seberang Istana Merdeka setiap dua minggu sekali.

Kasus yang sama juga dialami oleh jemaat HKBP yang berlokasi di Jl. MT. Haryono Gg. Wiryo Rt. 05 RW. 02 Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi. Bangunan tersebut disegel oleh Satpol PP pada Kamis 7 Maret 2013. Menurut Satpol PP, jemaat belum mempunyai surat Izin Mendirikan Bangunan. Tidak lama berselang Satpol PP membongkar bangunan setengah jadi dengan alat berat pada tanggal 21 Maret 2013. Jemaat HKBP yang waktu itu mencoba untuk mempertahankannya akhirnya pasrah menyaksikan runtuhnya bangunan yang sudah diperjuangkan mereka. Pada saat perobohan bangunan tersebut ada sekelompok massa yang demo untuk segera yang mendukung penghancuran bangunan. Mereka mengatasnamakan warga sekitar, namun setelah dicek kelompok tersebut bukan warga sekitar.

Tiga tahun terakhir, di Jawa Barat marak terjadi peristiwa berlatar belakang agama. Dalam konteks pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan, diskriminasi dan intoleransi, dari tahun ke tahun, Jawa Barat menduduki nomor urut pertama. Hal

ini bisa dilihat dari laporan tahunan monitoring yang dilakukan oleh Wahid Institute setiap tahunnya. Pada tahun 2014 dilihat dari sebaran peristiwa ada 55 peristiwa di Jawa Barat, kemudian diikuti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan 21 peristiwa, berikutnya Sumatra Utara dengan total 18 peristiwa, Jakarta 14 peristiwa, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan masing–masing 10 peristiwa.

Grafik 4. Jumlah Kasus Pelanggaran dan Intoleransi berdasarkan Sebaran Wilayah



Sumber: Wahid Institute, 2014

Beberapa kasus di atas terjadi karena faktor kepemimpinan pemerintahan yang tidak memperhatikan suara publik untuk dapat berpartisipasi dalam *urun rembug* kebijakan baik dari kelompok minoritas maupun kelompok mayoritas. Pemerintahan yang bertindak secara konstitusional harus menjadi fasilitator

dalam menyelesaikan konflik antarwarga dan kelompok etnis atau menjadi mediator bagi warganya yang mempunyai masalah. Dalam praktik di Bekasi, pemerintah justru menjadi pelaku tindakan kekerasan berbasis agama dengan dalih bahwa keberadaan kelompok minoritas tertentu dianggap mengganggu ketertiban umum atau meresahkan masyarakat sehingga menyalahkan pihak lain atau mengalahkan pihak lain yang lebih rentan. Jika merujuk pada penjelasan Bierens de Hans seperti dikutip Hestu Cipto Handoyo, negara justru harus membentuk kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita–cita masyarakatnya (*een idee vertegon woordigt*) meskipun masyarakat terbagi dalam kelompok–kelompok. Karena sejatinya negara merupakan lembaga manusia dan manusialah yang membentuk negara itu (Handoyo, 2003). Ini tentunya yang harus menjadi pertimbangan pemerintah dalam melihat semua aspek kehidupan masyarakatnya. Mendengarkan semua keluhan masyarakat yang dipimpin dan memberikan solusi yang tidak merugikan kelompok lain apalagi sampai menjadi korban.

Hasil Survei PWD 2013 mengenai partisipasi masyarakat di Bekasi tergolong rendah setelah Kupang, Jayapura dan Bandung. Dominasi kelompok elit pemerintahan Bekasi dalam tatakelola isu publik masih ditentukan sendiri berdasarkan kelompok–kelompok kepentingan yang berada di sekitarnya. Pemerintah belum maksimal memberi ruang kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan publik.

Tokoh yang dominan dalam menentukan kebijakan adalah para pejabat publik (44%) dan tokoh nasional atau perwakilan rakyat di legislatif (19%), sedangkan para tokoh agama dan tokoh masyarakat tidak menjadi tokoh yang dominan di mata

masyarakat. Padahal Bekasi merupakan kota yang bisa dibilang religius. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya pondok pesantren, pengajian–pengajian, bahkan di lingkungan pemerintahan ada pengajian rutin yang diselenggarakan setiap bulan. Namun ketika menyentuh kebijakan publik mereka menjadi tidak dominan. Ada perbedaan fungsi yang dimiliki tokoh dominan di masyarakat Bekasi terkait dengan urusan isu publik dengan isu–isu keagamaan. Keduanya seakan–akan tidak memiliki korelasi satu sama lain dan mempunyai wilayah sendiri–sendiri.

Sedangkan tokoh alternatif yang sering menyuarakan dan mengontrol isu publik adalah LSM atau aktivis (53%) dan figur publik (22%). Namun kebanyakan dari tokoh alternatif tersebut memang tidak banyak yang menyuarakan isu–isu diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas. Alasanya, isu tersebut tidak menyentuh kelompok kelas menengah.

**Dampak Diskriminasi
Terhadap Kesejahteraan Kelompok Minoritas**

Sadar atau tidak, cita–cita demokrasi Indonesia adalah untuk menyejahterakan semua rakyat. Cita–cita itu tertuang dalam pembukaan Undang–undang Dasar 1945 alinea ke–4 bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dua kata kunci yang mesti harus selalu dingat "melindungi" dan "kesejahteraan" bagi seluruh warga Indonesia. Artinya pemerintah, baik pusat maupun daerah harus memegang prinsip perlindungan dan kemajuan kesejahteraan seluruh bangsa Indonesia tanpa terkecuali.

Ditambah lagi ada lima pilar yang tertuang dalam konsep Negara kesejahteraan, yaitu demokrasi, penegakan hukum (*rule*

of law), perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), keadilan sosial dan anti diskriminasi[5]. Jelas bahwa ketika melihat kasus–kasus diskriminasi pada agama minoritas di atas maka pemerintah mengabaikan cita–cita bangsa Indonesia dan prinsip kesejahteraan. Dampaknya cukup serius terhadap korban baik fisik maupun non fisik.

Dampak fisik, mereka mengalami kehilangan bangunan yang telah disegel dan dirobohkan. Berapa jumlah dana yang telah dikeluarkan untuk membangun sebuah rumah ibadah. Belum lagi mereka harus mengeluarkan uang untuk mengurus proses perizinan, gugatan ke pengadilan dan biaya transportasi ketika harus beribadah di tempat yang lebih jauh dari lokasinya. Salah satu contoh adalah biaya sewa mobil yang harus dikeluarkan oleh jemaat HKBP Filadelfia setiap dua minggu sekali untuk beribadah di seberang istana, Jakarta Pusat mulai dari tahun 2009 hingga 2015.

Dalam hubungan sosial, mereka mengalami trauma karena selalu didemonstrasi setiap kali mau menjalankan ibadah. Dampak psikologis lain adalah stigma yang dilekatkan bahwamereka adalah anggota aliran sesat. Ini akan berdampak pada hubungan sosial masyarakat di sekitarnya. Kebanyakan dari para pendemo yang datang ke lokasi bukan warga sekitar namun datang dari berbagai daerah yang telah dikoordinasi untuk datang ke lokasi. Secara tidak langsung masyarakat sekitar yang awalnya mempunyai hubungan baik menjadi resisten dan menjauhi berhubungan dengan korban.

Lebih parah lagi ketika anak–anak juga menyaksikan kejadian tersebut. Mereka ikut mendengar bentakan, penyesatan, ujar kebencian (*hate speech*), makian bahkan menyaksikan tindak kekerasan. Anak–anak tersebut besar

kemungkinan mengalami gangguan psikologis. Di HKBP Setu, pada saat perobohan bangunan gereja oleh Satpol PP, anak–anak menangis dan berteriak melihat alat berat meluluhlantahkan bangunan yang sudah berdiri tegak yang biasanya mereka gunakan untuk beribadah dan sekolah minggu. Begitu juga di wilayah–wilayah lain yang telah disegel. Anak–anak yang seharusnya mendapat perhatian dari pemerintah justru mendapatkan perlakuan kekerasan. Padahal masa depan mereka masih panjang. Pemerintah tidak pernah memberikan *trauma healing* kepada mereka yang mengalami kasus kekerasan di depan mata mereka.

Kesejahteraan rakyat tidak bisa hanya diukur secara fisik, misalnya dengan pemberian subsidi dari pemerintah berupa pemenuhan kebutuhan bahan–bahan pokok semata. Akan tetapi lebih jauh dari itu, dalam konteks negara demokrasi, adanya jaminan keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan mereka, khususnya dalam kasus ini adalah jaminan untuk beribadah di rumah ibadahnya sendiri merupakan bagian dari kesejahteraan masyarakat. Bagaimana mungkin masyarakat mendapatkan kesejahteraan jika hak–hak yang paling mendasar telah dirampas. Hal yang terjadi justru mereka sebagai warga negara menjadi terasing dari negaranya sendiri. Uniknya yang melakukan perampasan adalah negara itu sendiri.

Data Wahid Institute menjelaskan bahwa dalam setiap peristiwa diskriminasi atau intoleransi atas nama agama, negara selalu tampil sebagai aktor utama. Dalam konteks Jawa Barat, peristiwa diskriminatif yang dilakukan oleh aktor negara berjumlah 36, sedangkan aktor non–negara berjumlah 19 peristiwa.

Jika dilihat dari dampaknya, sebenarnya yang rugi bukan hanya kelompok yang terdiskriminasi namun juga mereka

yang melakukan diskriminasi, seperti orang yang melakukan demonstrasi atau tekanan. Orang–orang ini juga mengeluarkan biaya, meninggalkan pekerjaan dan kehilangan pendapatan. Begitu juga pemerintah yang melakukan penyegelan dan pembongkaran bangunan yang harus mengeluarkan biaya untuk melakukan semua itu, baik biaya penyewaan alat berat atau transportasi dan akomodasi dalam menurunkan pihak keamanan.

Seharusnya Bekasi yang dalam Survei PWD 2013 sudah dalam kategori baik dalam aturan main demokrasi dapat memberikan persamaan hak kepada masyarakatnya. Karena demokrasi merupakan kontrol popular terhadap urusan publik dan politik berbasis persamaan hak dan warga negara (Beetham, 1999). Persamaan hak yang dimaksud tentunya termasuk persamaan hak dalam memberikan akses kepada semua kelompok untuk dapat beribadah sesuai dengan keyakinannya dengan rasa aman dan nyaman di rumah ibadahnya, baik oleh kelompok minoritas dan mayoritas. Selain itu perlu ditegaskan kembali bahwa tidak ada ruang untuk memberikan porsi lebih kepada mayoritas dan membatasi kelompok minoritas dengan dalih apapun karena di mata negara dan hukum, semua masyarakat harus diperlakukan sama.

Landasan negara jelas yaitu menawarkan kesatuan (*unitary state*) dengan mempertimbangkan semua kultur dan budaya yang ada di wilayah tersebut. Bahkan Pasurdi Suparlan dalam salah satu makalah yang dikutip oleh Hikmat Budiman (2009) menawarkan multikulturalisme menjadi konsep yang tepat termasuk untuk mewujudkan anti diskriminasi.

Mengapa perjuangan anti diskriminasi terhadap kelompok–kelompok minoritas dilakukan melalui perjuangan menuju masyarakat multikultural? Karena perjuangan

anti–diskriminasi dan perjuangan hak–hak hidup dalam kesederajatan dari minoritas adalah perjuangan politik, dan perjuangan politik adalah perjuangan kekuatan. Perjuangan kekuatan yang akan memberikan kekuatan kepada kelompok–kelompok minoritas sehingga hak–hak hidup untuk berbeda dapat dipertahankan dan tidak diskriminasi karena digolongkan sebagai sederajat dari mereka yang semula menganggap mereka sebagai dominan. Perjuangan politik seperti ini menuntut adanya landasan logika yang masuk akal disamping kekuatan nyata yang harus digunakan dalam penerapanya. Logika yang masuk akal tersebut ada dalam multikulturalisme dan dalam demokrasi (dalam Budiman, 2009).

Dalam kaitannya dengan demokrasi, multikulturalisme ini saling mendukung dengan proses demokrasi dan itu dibutuhkan sebagai landasan bagi tegaknya HAM dan kesejahteraan hidup masyarakat.

Penutup

Landasan negara sudah jelas tertuang dalam Konstitusi, yakni untuk memberikan hak kepada warganegara tanpa membeda–bedakan satu kelompok dengan kelompok yang lain, dan semua itu tujuannya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Keduanya tidak bisa dipisahkan karena mengingat semangat negara untuk mempersatukan semua warganegara sangat tampak sekali dalam Konstitusi tersebut. Namun persoalan muncul ketika Konstitusi itu dijabarkan dalam peraturan–peraturan yang lebih rendah, baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Lahirnya peraturan seperti SKB tiga menteri yang melarang jemaat Ahmadiyah merupakan contoh dari salah satu peraturan

yang bertentangan dengan semangat konstitusi dan prinsip hak–hak asasi manusia. Dalam peraturan itu jelas negara sudah mengintervensi ranah privat warga negara yang sesungguhnya bukan merupakan domain negara.

Akhir–akhir ini sering muncul komentar dari Menteri Agama dalam menyikapi berbagai persoalan mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan bahwa negara akan mengatur dan melindungi semua umat beragama sehingga lahirlah Rancangan Undang–Undang Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB). Namun sebagian kalangan masyarakat merasa cemas dengan lahirnya RUU PUB tersebut. Sesungguhnya RUU PUB ini tidak perlu sebab kewajiban negara untuk menghargai (*obligation to respect*) dan melindungi (*to protect*) sudah melekat dalam tugas negara ketika Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvenan Hak Sipil Politik.

Di samping itu RUU PUB akan memberi ruang lebih luas lagi bagi Pemerintah Bekasi untuk mendiskriminasi kelompok minoritas sebab RUU ini dapat menjadi landasan hukum bagi kelompok fanatik untuk melibas habis kelompok minoritas dan yang memiliki perbedaan pandangan atau ideologi. Selain itu, dalam salah satu pasal dijelaskan bahwa negara mengatur proses registrasi agama yang berarti negara menentukan sah atau tidaknya orang menganut suatu agama tertentu. Akan tetapi, hal ini akan menimbulkan persoalan diskriminasi yang baru ketika pasal ini dijadikan legitimasi untuk mendiskriminasi sedangkan negara tidak mempunyai kekuatan dalam melindungi warganegaranya maka yang terjadi adalah benturan di antara masyarakat itu sendiri.

Pada akhirnya, meletakkan posisi Pemerintah Bekasi sebagai fasilitator dalam menyelesaikan persoalan jaminan

kebebasan beribadah dan berkeyakinan menjadi penting. Apalagi menurut Survei PWD 2013, Pemerintah Bekasi sudah dinilai baik dalam hal membuka ruang partisipasi masyarakat. Hanya saja ruang partisipasi ini masih perlu diperluas lagi aksesnya bagi kelompok–kelompok minoritas agama. Persoalan ini tetap menjadi pekerjaan rumah yang cukup penting bagi Pemerintah Daerah Bekasi ke depan. ■

Referensi

Budiman, Hikmat. 2009. *Hak Minoritas Ethos, Demos, dan Batas-batas Multikulturalisme*. Jakarta: The Interseksi Foundation,

Handoyo, B. Hestu Cipto. 2003. *Hukum Tata negara, Ketatanegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Isnur, Muhammad (ed). 2012. *Agama Negara dan Hak Asasi Manusia, Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: LBH Jakarta.

Hasani Ismail. 2001. *Dokumen Kebijakan Diskriminasi Agama/ Keyakinan Pustaka Masyarakat*. Jakarta: Setara Institute.

Kasim, Ifdal. 2001. *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: Elsam.

Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi 2014. Jakarta: Wahid Institute.

Rumadi, dkk. 2013. *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama Tiga Isu Penting*. Jakarta: Wahid Institute.

http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html

Deklarasi Pernyataan Sikap Ulama Umaro Kota Bekasi, http://btgebang.blogspot.com/2013/05/deklarasi-pernyataan-sikap-ulama-umaro.html, diakses pada Desember 2014.

Alasan penyegelan...", http://www.tempo.co/read/news/2013/03/07/214465719/Ini-Alasan-Gereja-HKBP-Setu-Bekasi-Disegel, diakses pada Desember 2014.

Catatan Belakang:

1. http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html

2. *Meme* (biasa dibaca *mim*) adalah neologi yang dikenal sebagai karakter dari budaya, yang termasuk di dalamnya yaitu gagasan,perasaan, ataupun perilaku (tindakan)

3. http://btgebang.blogspot.com/2013/05/deklarasi-pernyataan-sikap-ulama-umaro.html

4. http://www.tempo.co/read/news/2013/06/10/058487067/Ahmadiyah-Gugat-Wali-Kota-Bekasi-ke-PTUN

5. http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html

11. DINAMIKA KEHIDUPAN KELOMPOK MINORITAS AGAMA/ KEYAKINAN DI SIDOARJO:
DARI DISKRIMINASI HINGGA RESISTENSI

Aan Anshori

Pendahuluan

Kondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia masih terus menjadi sorotan dunia. Situasinya tidak kunjung membaik, bahkan cenderung memburuk. Data Persekutuan Gereja–Gereja Indonesia (PGI) mencatat tidak kurang dari 430 gereja diserang sepanjang tahun 2004–2012 (Human Right Watch, 2013). Dalam sebuah wawancara di Manado Post 17 Mei 2007, Ketua PGI, A.A. Yewangoe, menyebut sebanyak 2.442 gereja ditutup sepanjang 2004–2010. Berdasarkan laporan Wahid Institute, ada 121 peristiwa pada 2009.[1] Jumlah ini meningkat jadi 184 peristiwa tahun 2010, 267 peristiwa (2011), dan 278 peristiwa (2012). Tahun 2013, jumlahnya sedikit menurun jadi 245 peristiwa, tetapi kasusnya kian menyebar.[2] Di tingkat provinsi, Jawa Timur menempati ranking kedua sebagai

daerah dengan jumlah pelanggaran terbanyak setelah Jawa Barat. Berbagai tindak diskriminasi berbasis keyakinan mengambil bentuk antara lain: intimidasi, pelarangan kegiatan ibadah, penghambatan perizinan, dan pengrusakan tempat ibadah.

Sebagai kota industri terbesar setelah Surabaya, kelompok minoritas di Sidoarjo juga tidak lepas dari bayang–bayang praktik intoleransi. Baik yang dilakukan oleh *state aparatus* maupun oleh lingkungan sekitar. Merujuk pada hasil Survei PWD di Sidoarjo 2013 lalu, persoalan–persoalan yang dianggap sebagai masalah publik masih menempatkan sektor layanan publik (kesehatan, pendidikan, keamanan fisik, transportasi publik) sebagai masalah utama (sebanyak 45%). Persoalan publik kedua ditempati oleh persoalan terkait ekonomi dan kesejahteraan (sebanyak 15%), sedangkan isu hak warganegara (*citizen's right*) "hanya" dipersepsi sebanyak 10% informan. Kemunculan angka 10% bisa dipahami setidaknya dalam dua hal. Pertama, proporsi informan untuk *frontline* etnis, agama dan *inter–religious* lebih sedikit dibanding *frontline* lainnya. Kedua, fakta 10% ini bisa dilihat sebagai cerminan tingkat sensitivitas informan lainnya terhadap isu yang berkaitan dengan *minority right*.

Jika ditelisik lebih dalam, terdapat dua komponen dari isu *citizen's rights* yang perlu diperhatikan, yakni; pertama, komponen diskriminasi terhadap kelompok minoritas. Kedua regulasi berbasis agama. Masing–masing dipersepsi sebesar 44% dan 17%. Yang menarik, urusan diskriminasi terhadap minoritas selama ini masih diurusi oleh komunitas (55%), dan terdapat 7% yang menganggap urusan tersebut harusnya menjadi tanggung jawab negara.[3] Sebanyak 7% responden mempersepsi problem diskriminasi terhadap kelompok minoritas perlu dselesaikan oleh negara.

Hasil Survei PWD 2013 menunjukkan informan masih menganggap *public official* sebagai aktor yang paling dominan (50%), disusul DPRD (13%) dan tokoh agama (10%) dalam politik lokal Sidoarjo. Sedangkan aktor alternatif di Sidoarjo menempatkan aktivis LSM (21%), pemimpin partai/*public figure* (18%), dan *ethnic/religious leader* (15%). Jika dianalisis lebih lanjut, tokoh agama memainkan peran yang cukup signifikan, baik sebagai aktor dominan maupun alternatif. Dalam konteks tema yang ditulis, posisi ini menjadi menarik diteliti lebih lanjut untuk mendapatkan gambaran seberapa jauh masyarakat sipil berdialektika; baik terhadap pemerintah maupun antarentitas dalam masyarakat sipil sendiri.

Tulisan ini bertujuan menjawab dua permasalahan. Pertama, bagaimana praktik intoleransi terhadap kelompok minoritas agama/keyakinan di Sidoarjo dalam kurun 2008–2013. Kedua, dalam kaitannya dengan aktor dominan dan aktor alternatif, apa saja yang dilakukan oleh kelompok minoritas tersebut untuk menghadapi praktik intoleransi tersebut. Dari tulisan ini nantinya diharapkan akan ada gambaran kehidupan kelompok minoritas, problem yang mereka hadapi dan bagaimana mereka membangun strategi merespon persoalan–persoalan tersebut.

Sidoarjo, Kota Delta Bercorak Warna

Sidoarjo berdiri di atas puing Kerajaan Jenggala (c 1050) yang dipimpin oleh Lembu Amiluhung, salah satu putra Airlangga. Tidak seperti kerajaan Dhaha Kediri milik saudaranya, Lembu Amisena, pusat militer Jenggala dibagi dalam beberapa sektor sebagai berikut: sektor utara; kondisi geografis muara sungai Brantas memecah menjadi 9 sungai, yaitu: Krembangan, Mas, Pegirian, Greges, Anak, Bokor, Pecekan, Anda dan Palaca.

Kesembilan sungai itu membentuk rawa dan delta–delta (Amig, 2006).

Dalam aspek sosial budaya, sebagai salah satu kabupaten dengan basis industri dan perkotaan penyangga Surabaya, Sidoarjo saat ini merupakan tempat bertemunya berbagai macam suku/ etnis. Faktor ekonomi diduga kuat merupakan motivasi datang ke Sidoarjo, seperti halnya Surabaya, Jakarta dan kota besar lainnya. Dalam pengukuhan Forum Pembauran Kebangsaan Kabupaten Sidoarjo sebagaimana pernah diberitakan portal kabarsidoarjo. com, tercatat 13 perwakilan dari suku/etnis yang ada di kabupaten tersebut. Mereka antara lain Jawa, Madura, Tionghoa, Arab, Manado, Batak, Padang, Nias, dan Timor Timur.

Tidak diketahui pasti berapa persisnya jumlah masing–masing etnis/suku tersebut. Namun demikian jika diperhatikan terdapat 3 suku dengan jumlah populasi terbanyak, yakni Jawa Mataraman (Nganjuk, Madiun Solo), Madura dan Tionghoa. Etnis Madura yang datang ke Sidoarjo berasal dari Pamekasan dan Sumenep sekitar pertengahan abad 19. Sedangkan kelompok Jawa Mataraman, meski relatif sedikit, diperkirakan telah mendiami Sidoarjo sejak Abad 17 (Anshori, 2013).

Kabupaten Sidoarjo saat ini dipimpin oleh duet Saiful Illah–Hadi Sucipto menggantikan bupati Win Hendarso yang belakangan tersangkut dugaan korupsi Kasda. Pada pilkada 25 Juli 2010 pasangan Saiful Illah–Hadi (SUCI) yang diusung oleh PKB, PKS, PDS, dan PPP memperoleh 450.586 suara atau sebanyak 60,46 persen suara *voters* yang mencoblos, sehingga dia menyisihkan empat pasangan calon lainnya, termasuk dua pasangan yang konon didukung PT Lapindo Brantas. Konfigurasi perolehan kursi DPRD Sidoarjo hasil pemilu legislatif 2009 sebagai berikut; Partai Hanura dan PKS

masing–masing memperoleh 3 kursi. Partai Gerindra mendapat 2 kursi, sedangkan PAN (Partai Amanat Nasional) memperoleh 8 kursi. Partai Golkar memperoleh 4 kursi, sedangkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI–P) mendapat 7 kursi. PKB dan Partai Demokrat masing–masing memperoleh 11 kursi.[4]

Sama seperti di kabupaten/kota lainnya, organisasi sosial, keagamaan dan kemasyarakatan tumbuh subur di Sidoarjo. Sebagian besar penduduk Sidoarjo merupakan Muslim Sunni yang berafiliasi ke Nahdlatul Ulama (NU). Ini sekaligus menjadikan NU sebagai organisasi yang cukup diperhitungkan, Kenyataan ini dibuktikan dengan keberhasilan NU menjadikan Saiful Illah sebagai bupati Sidoarjo menggantikan Win Hendrarso. Bukan rahasia lagi pucuk pimpinan NU setempat mempunyai *political power* untuk menentukan siapa yang bisa dan tidak bisa menjadi pemimpin sebuah SKPD. Organisasi sayap NU seperti GP Ansor juga mempunyai posisi tawar cukup strategis. Organisasi masyarakat lain yang juga cukup berpengaruh adalah Muhammadiyah. Meski tidak mempunyai garis struktural dengan Partai Amanat Nasional yang memperoleh 11 kursi di DPRD tahun 2009, namun Muhammadiyah mempunyai ikatan kultural kuat dengan partai tersebut (Anshori, 2013).

Dalam aspek demografis, data BPS tahun 2014 menunjukkan, hingga tahun 2013 jumlah penduduk Sidoarjo sebanyak 2.685.090 dengan komposisi pemeluk agama Islam 2.603.138 (96, 94%), Kristen 58.547 (2,18%), Katolik 13.777 (0,51%), Hindu 2.453 (0,09%), Buddha 6.943 (0,25), dan Konghucu 232 (0,008). Jumlah tempat ibadah juga menyesuaikan dengan menggunakan logika tersebut. Data BPS Sidoarjo 2014 memberikan gambaran jumlah mesjid sebanyak 947 buah dan mushala 4.049 buah per 2014. Kemudian untuk gereja berjumlah

24 buah, pura 3 buah, dan vihara 6 buah serta kelenteng sebanyak 1 buah.

Namun demikian jumlah *de facto* gereja di Sidoarjo per 2014 sebanyak 195 buah. Dari jumlah tersebut hanya 15 bangunan saja yang telah mengantongi ijin bangunan, selebihnya tidak memiliki ijin bangunan. Berbagai kesulitan dialami oleh warga kristiani selama proses perijinan. Lebih dari 90% gereja–gereja tersebut telah berdiri jauh sebelum ada Peraturan Bersama 2 Menteri.[5] Dalam konteks regulasi tersebut seharusnya ke–80% rumah ibadah itu secara otomatis mendapatkan izin dari pemerintah daerah. Namun menurut N, salah satu tokoh Kristen Sidoarjo, kenyataannya tidak seperti itu. Hampir 80% rumah ibadah milik umat Kristiani belum mendapatkan izin meskipun relatif tidak dipermasalahkan keberadaannya sementara ini. Praktik diskriminasi juga dialami oleh pemeluk keyakinan di luar enam agama "resmi". Kelompok ini masih tetap terdiskriminasi dalam berbagai sektor publik, misalnya pendidikan dan layanan administrasi kependudukan.

Kelompok minoritas cenderung memilih diam ketika mengalami diskriminasi. Mereka berpandangan upaya melawan negara dan dominasi mayoritas bukanlah opsi strategis. Bagi mereka, menjaga hubungan dengan dua pihak tersebut lebih bisa menjamin keberadaan mereka. Menuntut dan melawan akan mengganggu hubungan baik dan berpotensi besar menciptakan suasana tidak kondusif.

Ragam Eksklusi: Dari Tubuh Sendiri Hingga Liyan

Membincang diskriminasi berbasis keyakinan, kajiannya akan cukup sulit dipisahkan dari pengkategorisasian kelompok

berdasarkan kekuatan basis pengikut. Secara sederhana, kita akan menjumpai dua terma yang berhadapan secara oposisi–biner, yakni mayoritas dan minoritas. Mayoritas akan cenderung menentukan serangkaian norma dan aturan main dalam aspek tertentu, misalnya terkait cakupan praktik beribadah, alokasi anggaran publik, pengisian jabatan dalam posisi publik, maupun perlakuan negara terhadap kelompok agama/keyakinan secara lebih luas.

Di pihak lain, minoritas bertendensi untuk mengalah dengan berbagai pertimbangan. Salah satu faktor yang kerap dijadikan pertimbangan utama kelompok minoritas untuk 'mematuhi' mayoritas adalah demi kelangsungan hidup kelompoknya. Opsi menolak tunduk di hadapan mayoritas sering dihindari agar mereka tidak dieksklusi dari percaturan sosial. Dalam hal agama/keyakinan, kelompok minoritas di Indonesia seringkali berhadapan dengan dua persoalan besar; tindak kekerasan dan diskriminasi.

Catatan *Human Right Watch* (2013) menunjukkan bahwa terdapat empat kelompok yang paling sering menjadi sasaran kekerasan dan diskriminasi di Indonesia; Kristen, Ahmadiyah, Syiah dan Bahai. Kecuali yang disebut terakhir, ketiganya juga mengalami hal yang sama di Sidoarjo. Tidak hanya itu, masih terdapat beberapa aliran keyakinan "pinggiran" lain di Sidoarjo, yang mengalami tindak kekerasan dan diskriminasi, seperti Sapto Darmo, Majelis Tafsir Al–Quran (MTA), dan al–Qiyadah Islamiyyah. Meski tidak terdengar pernah mengalami kekerasan, namun perlakuan diskriminatif juga dirasakan oleh kelompok Hindu, Budha, Konghucu dan penganut aliran kepercayaan/penghayat.

Pergolakan kelompok di internal umat Islam — yang berujung konflik dan persekusi — seperti kutukan yang sulit

disembuhkan. Lintasan sejarah menunjukkan ketegangan teologis sesungguhnya dipicu oleh faktor politis. Sejak menit pertama Muhammad wafat — bahkan sebelum dikuburkan — gesekan antarsahabat menyoal pergantian kepemimpinan, sudah terjadi. Menantu Nabi, Ali dan istrinya, Fatimah (*ahl bayt*), bersitegang dengan Abu Bakar dan Umar bin Khattab hingga memunculkan kelompok Syiah dan non–Syiah (Lings, 2006).

Sidoarjo sendiri bukanlah wilayah yang terdeteksi sebagai basis kelompok Syiah. Data menunjukkan komunitas Syiah kuat tersebar di beberapa wilayah seperti Surabaya, Bangil, Jember dan Sampang Madura. Keterpautan Sidoarjo dan Syiah mulai menguat setelah ratusan pengungsi Syiah asal Sampang direlokasi ke Kawasan PIA Jemundo. Secara administratif, sentra agrobisnis tersebut masuk wilayah kecamatan Taman Sidoarjo.

Pengungsi yang merupakan korban Konflik Syiah Sampang tersebut terpaksa dipindah setelah diusir oleh kelompok intoleran dari tempat relokasi awal di gedung olahraga Kabupaten Sampang. Selama hidup di pengungsian, warga Syiah ini menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo merasa tidak punya kewajiban mengurus nasib mereka meskipun secara administratif pada Pemilu 2014 lalu, pengungsi ini memilih calon DPRD Sidoarjo. Ini tentu paradoks.

Berbagai praktik diskriminatif yang mereka alami tidak segera mendapat respon dari otoritas setempat menyangkut jaminan hak–hak dasar seperti pendidikan. Mereka hidup tereksklusi dalam penampungan dengan penjagaan cukup ketat. Pembauran dengan warga lokal tidak mereka alami. Meski mereka telah menjadi warga Sidoarjo dengan menggunakan hak pilihnya bagi wakil rakyat setempat namun nasib mereka tidak diperhatikan baik oleh Pemerintah Kabupaten maupun DPRD setempat.

Praktik diskriminasi dan kekerasan juga dialami oleh Kelompok Ahmadiyah. Menurut catatan kepolisian, kelompok ini tersebar di 9 kabupaten/kota di Jawa Timur. Sidoarjo merupakan salah satu wilayah dengan okupasi terbesar kelompok ini, selain Surabaya. Tidak diketahui secara pasti berapa jumlah anggota Ahmadiyah di Sidoarjo. Menurut LH, salah satu aktivis Ahmadiyah Sidoarjo, terdapat sekitar 66 kepala keluarga Ahmadiyah, kebanyakan hidup di wilayah Sawotratap Gedangan Sidoarjo. Sebagai perbandingan, lihat reportase yang dilakukan Abidin, *Menengok Jamaah Ahmadiyah di Sawotratap*.[6] Beberapa tersebar di kecamatan lain seperti Waru. Mereka bisa hidup damai meski keberadaannya kerap mendapat stigma dari otoritas keagamaan setempat seperti MUI. Mereka dianggap sesat dari Islam, karena diyakini mempunyai teologi berbeda dengan kelompok Islam *mainstream*. Pemerintah daerah jarang melibatkan mereka dalam proses pengambilan kebijakan. Keberadaannya dianggap tidak ada meski jumlah mereka tidak sedikit.

Dinamika relasi sosial menjadi memanas pasca dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 yang berisi larangan terhadap aktivitas Ahmadiyah di seluruh Jawa Timur. Terdapat empat poin penting dalam SK ini, di antaranya, larangan menyebarluaskan ajaran Ahmadiyah baik secara lisan, tulisan maupun melalui media elektronik. Juga diatur larangan memasang papan nama di tempat umum, memasang papan bertuliskan Ahmadiyah di mesjid maupun mushalla, serta larangan menggunakan atribut Ahmadiyah.[7]

Tuntutan pembubaran Ahmadiyah terjadi di beberapa wilayah di Jawa Timur. Majelis Ulama Indonesia dan Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama Jawa Timur terkesan menjadi pihak yang cukup

aktif menolak keberadaan Ahmadiyah.[8] Situs Republika Online pada tanggal 28 Februari 2011 melaporkan MUI Jawa Timur secara tegas menuding kesesatan kelompok ini dan mendesak pemerintah melakukan pembubaran. Bersama kelompok lain, keduanya meminta Gubernur Soekarwo mengeluarkan regulasi melarang Ahmadiyah. Saat dikecam banyak kalangan pascaturunnya SK pelarangan Ahmadiyah, Soekarwo maupun wakil Gubernur, Saifullah Yusuf, keduanya berkilah pelarangan ini demi menyelamatkan kelompok Ahmadiyah.

Masifnya desakan pembubaran Ahmadiyah secara nasional dan regional merembes ke Sidoarjo. Pascakeberhasilan kelompok intoleran menekan Gubernur Jawa Timur terkait Ahmadiyah, ketegangan terjadi di Sawotratap Gedangan. Situs Tempo tanggal 1 Maret menurunkan berita aparat keamanan menjaga ketat Mesjid Ahmadiyah di wilayah tersebut untuk mencegah aksi perusakan oleh warga setempat. Kepala desa — yang awalnya bersikap netral — memilih cuci tangan. Menurut Abidin, seperti dikutip portal resmi DPRD Sidoarjo, kepala desa tersebut bahkan terkesan menjepit kelompok ini dengan menuding mereka tidak pernah memberitahukan keberadaan dan aktivitasnya di desa ini. Meski massa tidak sampai menutup paksa mesjid seperti di Jawa Barat dan tempat lain, kelompok Ahmadiyah menjadi tidak leluasa menjalankan ibadahnya, juga semakin terbatasnya ruang gerak warga Ahmadiyah. Pertemuan rutin *mubaligh* Ahmadiyah dan anggota yang awalnya berjalan rutin menjadi tersendat. Tidak jarang penuh ketakutan dan was–was. Pernah suatu ketika, aparat keamanan dan pemerintah desa membubarkan pertemuan di antara mereka sekitar pertengahan 2011.

Intimidasi terhadap Ahmadiyah juga dilakukan oleh Gerakan Pemuda (GP) Ansor Sidoarjo. Organisasi kepemudaan

terbesar di Sidoarjo yang juga sayap Nahdlatul Ulama ini mendesak Jemaat Ahmadiyah bertobat. Ansor siap memfasilitasi jika anggota Ahmadiyah ingin tobat. Sempat muncul wacana untuk menindaklanjuti SK Gubernur terkait pelarangan Ahmadiyah dalam bentuk Peraturan Bupati, namun hal tersebut tidak sampai terjadi. Menurut Kusman, anggota Komisi A DPRD Sidoarjo asal PKS, pembuatan Peraturan Bupati justru akan memantik situasi yang tidak kondusif. Urusan beribadah merupakan satu hak yang tidak bisa dicampuradukkan dengan persoalan pemerintahan.

Jika ditarik ke belakang, menurut Eko W dari portal Tempo dan Abidin dari situs kabarsidoarjo.com, praktik kekerasan dan diskriminasi terhadap keyakinan juga muncul pada 2009. Puluhan warga Singogalih Tarik Sidoarjo menutup sebuah yayasan karena dianggap menyebarkan aliran sesat di desa tersebut. Yayasan yang bernama Kharisma Usada Mustika (YAKUM) ini sering melakukan pertemuan dengan melibatkan jamaahnya. Warga menuding YAKUM mengajarkan hal–hal yang bertentangan dengan ajaran Islam. Misalnya, shalat tidak diperlukan lagi jika sudah berbuat baik, haji cukup diganti dengan menyembelih seekor kambing, dan pengikutnya juga tak dilarang melakukan maksiat serta berbuat dosa sepanjang mendermakan hartanya ke YAKUM. Atas paksaan warga, padepokan ini ditutup. Anggotanya diusir dari desa tersebut. Aparat keamanan tidak dapat berbuat banyak, selain menuruti kehendak warga.

Pada Oktober 2006, aparat keamanan juga melakukan pembinaan terhadap Makhrus Ali dan puluhan pengikutnya. Makhrus yang merupakan warga Desa Wadung Asri Waru Sidoarjo ini dianggap meresahkan warga, karena dianggap mengajarkan tuntunan menyimpang; shalat tidak perlu

menggunakan alas/sajadah, namun langsung bersentuhan dengan tanah. Kejaksaan Agung memerintahkan Kejaksaan Negeri setempat untuk menjadikan Makhrus cs. ini sebagai target operasi dengan menerbitkan Surat No. TO–084/DP/Dsp.5/10/2006 tanggal 10 Oktober 2006.

Praktik penyesatan terhadap kelompok minoritas di Sidoarjo juga dialami oleh kelompok al–Qiyadah al–Islamiyyah. Oleh MUI Pusat dan Bakorpakem, kelompok pimpinan Mosaddeq ini dinyatakan sebagai aliran sesat. Di Sidoarjo, sebagaimana dilaporkan portal NU Online, sebanyak 7 orang warga kota ini ditangkap Polres setempat dengan tuduhan ikut menjadi anggota aliran ini. Lima orang di antaranya merupakan penduduk Kureksari Waru dan sisanya tinggal di Kota Sidoarjo. Mereka dibawa ke kantor polisi untuk diinterogasi.

Kekerasan berbasis keyakinan juga menimpa Majelis Tafsir Al–Qur'an (MTA) pimpinan Ustadz Sugiyo pada pertengahan 2013. Saat itu, MTA menyelenggarakan rutinan di desa Panji Siwalan Buduran Sidoarjo. Saat acara akan dimulai, sekelompok warga setempat yang tidak setuju keberadaan MTA meminta panitia menggagalkan acara. Warga juga mengusir peserta pengajian yang banyak berdatangan dari wilayah lain agar kembali pulang. Warga juga sempat merusak papan nama MTA. Aparat hadir namun membiarkan aksi terjadi. Kegiatan pengajian tersebut akhirnya gagal dilakukan.

Minoritas Non–Muslim

Menurut data BPS Sidoarjo 2013, jumlah warga Sidoarjo yang beragama non–Islam pada tahun 2013 sebanyak 3,038% dari total populasi pendudukan Sidoarjo. Belum ada penelitian yang menjelaskan secara objektif pertanyaan mendasar; faktor apa saja

yang mempengaruhi pertumbuhan umat Islam dan non–Islam di Sidoarjo. Dari aspek keberadaan rumah ibadah milik non muslim (Kristen), terjadi kenaikan. Angka pertumbuhan rumah ibadah milik muslim (mesjid dan mushalla) tentu cukup mencolok jika dibandingkan gereja (BPS Sidoarjo 2012). Berkenaan dengan data tersebut dapat dilihat pada tabel 10.

Tabel 10. Data Rumah Ibadah di Kabupaten Sidoarjo

NO	KECAMATAN	MAS-JID	LANG-GAR	GERE-JA	PURA	VIHA-RA	KLEN-TENG	JUM-LAH
1	Sidoarjo	89	294	18	-	-	1	402
2	Buduran	39	145	1	-	-	-	185
3	Candi	71	278	2	-	-	-	351
4	Porong	32	178	3	-	-	-	213
5	Krembung	46	256	3	2	-	-	307
6	Tulangan	42	338	1	-	-	-	381
7	Tanggulangin	78	218	-	-	-	-	296
8	Jabon	32	148	-	-	-	-	180
9	Krian	59	238	6	-	-	1	304
10	Balongbendo	51	214	3	-	-	-	268
11	Wonoayu	47	272	-	-	-	-	319
12	Tarik	38	252	4	-	-	-	294
13	Prambon	34	226	1	-	-	-	261
14	Taman	96	280	7	-	1	-	384
15	Waru	98	213	10	-	-	-	321
16	Gedangan	56	231	2	1	1	-	291
17	Sedati	45	149	2	-	-	-	196
18	Sukodono	61	239	1	-	-	-	301
	Jumlah (2011)	**1.014**	**4.169**	**64**	**3**	**2**	**2**	**5.254**
	Jumlah (2010)	**1.017**	**4.325**	**78**	**3**	**1**	**2**	**5.426**
	Jumlah (2009)	**933**	**4.114**	**72**	**5**	**2**	**-**	**5.126**
	Jumlah (2008)	**843**	**2.767**	**66**	**5**	**2**	**-**	**3.683**
	Jumlah (2007)	**849**	**2.744**	**56**	**3**	**-**	**-**	**3.652**

Sumber: Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo

Menurut Dik, tokoh muda NU setempat, bertambahnya jumlah gereja, secara umum, tidak selalu membuktikan adanya kenaikan jumlah pengikutnya. Bisa jadi warga Kristen yang ada memilih menjadi anggota denominasi gereja lainnya. Setiap denominasi biasanya membutuhkan gereja sendiri. Namun demikian, meningkatnya jumlah gereja acapkali dimaknai kebanyakan muslim sebagai indikator bertambahnya jumlah orang Kristen. Mereka biasanya cenderung mengambil kesimpulan dini bahwa penambahan warga Kristen baru berasal dari kanal konversi Muslim ke Kristen. Pemahaman yang tidak tepat ini selanjutnya dijadikan landasan untuk menutup ruang gerak terhadap kelompok Kristen.

Hingga saat ini, terdapat sekitar 192 gereja yang ada di Sidoarjo. Sayangnya, gereja yang memiliki izin hanya 15 saja. Warga Kristen masih menghadapi kesulitan dalam mengajukan izin pendirian rumah ibadah. Terdapat beberapa gereja yang proses perizinannya masih ‘terganjal‘ di Kementrian Agama setempat karena berbagai faktor, misalnya terkait ketercukupan tanda tangan warga atau hal–hal lain yang tidak cukup jelas.[9]

Meski gereja yang belum mengantongi izin tetap bisa menyelenggarakan ibadah, namun mereka selalu diliputi kekuatiran. Maraknya berbagai ormas yang menutup gereja di wilayah lain, sedikit banyak mempengaruhi psikologi pemilik rumah ibadah tidak berizin di Sidoarjo. Data terakhir menunjukkan ada tiga gereja yang tidak mendapat rekomendasi dari Kemenag Sidoarjo, yakni Gereja Advent, Gereja Bethany Fatherhouse, dan GKJW Kepuh Permai.[10] Mereka merasa tidak cukup memiliki jaminan perlindungan seandainya ada sekelompok warga yang menggugat keberadaan rumah ibadah tersebut.[11] Problem ketidakmudahan akses izin rumah ibadah

juga dialami oleh warga Hindu. Mereka merasa cukup kesulitan membangun rumah ibadah di tengah komunitas muslim di Sidoarjo. Kekuatiran non–Muslim terkait izin rumah ibadah tentu saja tidak dialami oleh umat Islam. Sebagai penduduk mayoritas di Sidoarjo, mereka nampaknya tidak merasa kuatir apakah mesjid/mushalla mengantongi izin atau tidak. Menurut Dik, tidak seperti gereja, pura atau vihara, rumah ibadah milik Muslim sulit diusik meskipun tidak mengantongi izin pendirian. Kondisi ini sudah menjadi rahasia umum dan dianggap sebagai hal yang lumrah.

Di sektor pendidikan, diskriminasi berbasis keyakinan juga terjadi. Siswa–siswi non–Muslim di sekolah–sekolah negeri kerap terabaikan haknya untuk mendapat pengajaran mata pelajaran agama sebagaimana siswa Muslim. Pembedaan biasanya terjadi di seputar jumlah jam pengajaran dan kualitas guru pengampu pelajaran. Bagi para pemeluk penghayat dan aliran kepercayaan, mereka kerap menemui problem diskriminasi di sektor pendidikan dan kependudukan/catatan sipil. Menurut DJ, penganut Sapto Darmo yang juga seorang aktivis antidiskriminasi Jawa Timur, mereka yang bersekolah di institusi pendidikan formal kerap tidak mendapatkan ajaran agama sesuai keyakinannya. Jika tidak digabung dengan mata pelajaran agama Islam, mereka biasanya diminta menghabiskan waktu di perpustakaan atau berolahraga. Saat ini, terdapat sekitar 300 orang penganut aliran Kepercayaan dan Penghayat hidup tersebar di Sidoarjo.

Diskriminasi terhadap kelompok non–Muslim juga tampak nyata dalam proporsi alokasi penganggaran APBD. Tunjangan para pengajar agama informal merupakan contoh paling nyata. Pada empat tahun terakhir ini, Provinsi Jawa Timur menganggarkan milyaran rupiah untuk memberi tunjangan

terhadap para pengajar di Madrasah Diniyah, sebuah sekolah yang khusus mendalami agama, biasanya dimiliki oleh pesantren dan yayasan pendidikan Islam.[12] Pola bantuan ini bersifat *sharing* dengan kabupaten/kota di Jawa Timur, termasuk Sidoarjo. Sayangnya, menurut Pdt. Nat, dana tersebut tidak bisa dirasakan oleh para guru agama non–Muslim semacam pengajar di sekolah minggu milik komunitas Kristen.[13] Padahal diperkirakan terdapat lebih dari 150 guru sekolah minggu dan 20 pengajar agama Hindu, Budha, Konghuchu maupun kelompok penghayat/ kebatinan di Sidoarjo. Yang cukup mencolok terlihat dalam tabel 10 di atas, tidak ada satu pun rumah ibadah non–Muslim (kecuali 1 pura) yang menerima bantuan rumah ibadah sepanjang 2010–2012 (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, 2011: 177–231). Terdapat kemungkinan tidak tercantumnya gereja dan rumah ibadah non–Muslim lainnya dalam tabel tersebut merupakan kesalahan teknis administratif (lupa ketik). Namun kemungkinan tersebut semakin mengecil ketika beberapa pemimpin gereja mengkonfirmasi ketiadaan bantuan bagi mereka.

Tabel 11. Data Rumah Ibadah yang Dibantu di Kabupaten Sidoarjo

NO	RUMAH IBADAH	2010	2011	2012
1	Masjid	38	93	111
2	Mushola	71	193	166
3	Pura	0	1	0
	Jumlah	109	286	277

Sumber: Bagian Adm Kesra dan Kemasyarakatan

Minoritas Menyiasati Eksklusi

Di Indonesia, hidup sebagai minoritas di sebuah komunitas yang beragam bisa merupakan sebuah kerumitan tersendiri.

Berbagai perlakuan diskriminatif acap kali mereka terima tanpa dikehendaki (Survei PWD Kabupaten Sidoarjo, 2013).[14] Di Sidoarjo, problem kelompok minoritas bisa dikelompokkan menjadi dua kategori: strategis dan pragmatis. Problem pertama bertalian dengan berbagai hak yang meski bersifat mendasar — seperti distribusi anggaran publik ke institusi keagamaan, dan pengajaran mata pelajaran agama sesuai keyakinan yang dianut — namun pemenuhannya tidak dianggap mendesak atau bersifat sekunder (*hajiyyah*). Artinya, kelompok minoritas tetap bisa 'bertahan' dan menahan diri untuk tidak bergejolak.

Problem yang bersifat primer (*dlaruriyyah*) bermakna kebutuhan aktualisasi diri yang berkaitan dengan ritual keagamaan, misalnya rasa nyaman dalam menjalankan kebebasan beribadah. Jaminan rumah ibadah tidak diusik merupakan hal yang sangat mendasar. Bahkan ketika izin pendirian rumah ibadah belum dikeluarkan sekalipun, sepanjang ada garansi pemerintah atau komunitas muslim tidak mempermasalahkan bangunan tersebut.

Cara mereka keluar dari eksklusi ditentukan oleh dua kategori persoalan tersebut. Secara umum, masing–masing kelompok minoritas berupaya membangun hubungan baik kepada pemerintah setempat dan organisasi keagamaan yang dianggap punya orientasi kebangsaan kuat dan cukup moderat, seperti misalnya NU, Muhammadiyah, dan LSM yang punya kepedulian terhadap isu *interfaith*.

Kepada pemerintah, mereka menganggap institusi ini mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan persoalan secara formal, meskipun keputusan pemerintah kerap ditentukan oleh sikap organisasi keagamaan mayoritas. Sudah menjadi rahasia umum jika para elit pemerintah lokal (bupati dan jajarannya) sangat memperhatikan saran para kiai. Hampir semua kelompok

minoritas kerap dilibatkan dalam pertemuan formal kenegaraan, selain komunitas Jemaat Ahmadiyah yang keberadaannya relatif dieksklusi melebihi kelompok minoritas lainnya. Kelompok ini terkena imbas akibat eskalasi kampanye nasional anti–Ahmadiyah, di samping keberadaannya juga mendapat restriksi secara formal melalui SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011. Baik kelompok non–Muslim dan Ahmadiyah sama–sama tetap membangun hubungan informal dengan kelompok NU melalui para aktivis muda NU moderat. Perjumpaan mereka dengan kiai dan elit pemerintah lokal kerap dijembatani oleh para aktivis melalui berbagai acara diskusi dan kegiatan lintas agama. Bagi kelompok ini, hubungan yang sifatnya personal antar–orang diharapkan mampu menjadi titik awal membangun hubungan baik. Mengutip Pdt. Nat; "*Silaturahmi itu penting*. *Kalau ada apa–apa yang sifatnya* emergency *kan kita bisa berkomunikasi karena sudah kenal sebelumnya*". Bagi mereka, kelompok muda di kalangan NU yang tersebar di banyak lembaga swadaya masyarakat dianggap sebagai *cultural and structural broker* yang bisa memainkan fungsi *intermediary* dengan banyak kalangan.

Kelompok–kelompok non–Muslim tercatat aktif melakukan kerja–kerja sosial — misalnya pengobatan massal, santunan, maupun berbagai seminar dan lokakarya dengan melibatkan elemen lintas iman — dalam rangka menjaga relasi dengan komunitas Muslim. Bahkan mereka kerap memasang spanduk ucapan hari besar tertentu seperti Hari Raya. Mereka juga aktif memberikan kontribusi finansial pada acara–acara yang diselenggarakan para broker kultural/struktural ini.

Cara cukup unik menghindari eksklusi barangkali sebagaimana yang dilakukan oleh Pendeta Nat. Dia memimpin sebuah gereja di jantung kota Sidoarjo. Secara

formal–administratif, gerejanya masih terkendala perizinan, meski dia telah menggunakan bangunan ini sejak lama untuk beribadah bersama ratusan jemaatnya. Meski dia cukup aktif terlibat berbagai kegiatan lintas iman di level kabupaten, namun hal tersebut tidak juga mampu meredam kekuatirannya atas nasib rumah ibadahnya. Apalagi dia kerap didatangi oleh beberapa orang yang mengaku mewakili warga sekitar gereja, untuk menanyakan status hukum rumah ibadah tersebut.

Beberapa kali dia berusaha mengundang Bupati agar hadir di acara yang diselenggarakan di gereja itu. Baginya, keterlambatan turunnya izin bisa ‘diganti‘ sementara waktu oleh kedatangan Bupati. Sebab, kehadirannya akan dimaknai oleh Pendeta Nat dan Majelis Gereja sebagai bentuk pengakuan atas keberadaan gereja tersebut. Sayangnya, Bupati tidak juga punya waktu berkunjung. Pendeta tersebut tidak kurang akal. Setelah berdiskusi dengan beberapa aktivis NU di tingkat regional, disusunlah satu strategi. Dengan memanfaatkan peringatan wafatnya Gus Dur, gereja ini menggandeng Jaringan GUSDURian menggelar semacam haul dengan mendatangkan KH. Salahudin Wahid, adik Gus Dur. Tokoh–tokoh lintas iman juga diundang. Saat dihubungi panitia seminggu sebelum acara, Bupati menyampaikan dirinya tidak bisa hadir karena berbarengan dengan acara lain. Dia berjanji mengirimkan wakilnya.

Saat acara berlangsung, begitu mendengar KH. Salahuddin Wahid hadir, bupati mendadak langsung menuju ke lokasi acara, tanpa menghubungi panitia. Dia bahkan minta disediakan waktu untuk membuka acara. Di hadapan KH. Salahuddin Wahid dan Bingky Irawan, Bupati memuji–muji Gus Dur sebagai tokoh pluralisme, guru yang ia teladani. Selesai acara, Bupati terlihat berbincang–bincang–bincang dengan banyak orang. Pendeta

Nat mengucap terima kasih atas kedatangan Bupati. Meski izin rumah ibadah belum juga selesai, Pendeta Nat menjadi lebih akrab dengan Bupati. '*Yang penting, kami bisa aman beribadah meski belum mengantongi izin. Kalau ada apa–apa kami bisa kontak langsung bupati. Masak dia tidak ingat gereja kami pasca–acara* haul *itu*?," Pendeta Nat cukup yakin kedatangan Bupati pada acara tersebut bisa mempengaruhi pandangan warga sekitar menyangkut keberadaan gerejanya. Upaya lain keluar dari jebakan eksklusi yang mengancam keberadaan gerejanya juga dilakukan oleh Pendeta Nat dengan cara menggunakan gerejanya sebagai Sekretariat Jaringan GUSDURian Sidoarjo. Berbagai diskusi dan kegiatan antaragama dihelat di tempat itu. Dia barangkali ingin menunjukkan komitmen jaringan yang bergerak menyemai gagasan Gus Dur ini mempunyai kepedulian terhadap persoalan yang menimpa kelompok minoritas.

Pada tataran problem strategis, upaya menghindari jebakan eksklusi dilakukan seperti halnya cara–cara di atas, namun kelompok–kelompok minoritas ini terkesan 'lebih bersabar' dalam prosesnya. Mereka terkesan sangat berhati–hati untuk menyampaikan hal tersebut kepada pemerintah lokal. Bagi mereka, jangan sampai hubungan baik yang sudah terjalin dengan pemerintah dan kekuatan mayoritas Islam, tercederai seandainya mereka bersikukuh meminta perlakuan adil dalam hal penganggaran publik, pengajaran agama di sekolah, maupun insentif bagi guru–guru agama non–formal.

Patut diperhatikan juga bahwa LSM–LSM lokal yang *concern* terhadap problem sosial kelompok minoritas berbasis keyakinan seperti ini relatif jarang, jika dibandingkan dengan LSM yang berkutat pada isu–isu *good governance*, lingkungan, penguatan usaha kecil menengah maupun isu perempuan dan

anak. Bagaimanapun juga, isu kebebasan beragama/berkeyakinan masih dianggap isu sensitif yang berpotensi mengundang ketidaknyamanan banyak kelompok. Di internal kelompok minoritas sendiri, belum terlihat adanya konsolidasi rapi untuk memperjuangkan kepentingan mereka bersama. Mereka sangat mudah terfragmentasi berdasarkan kepemilikan isu. Problem diskriminasi pengajaran terhadap kelompok penghayat Sapto Darmo misalnya, belum sepenuhnya mampu meyakinkan kelompok minoritas lainnya untuk ikut bersama–sama memperjuangkan kesetaraan hak. Begitu juga sebaliknya.

Dalam hiruk pikuk politik elektoral, persinggungan kelompok minoritas non–Muslim dengan para kandidat terjadi dengan intensitas yang sangat kecil. Dibandingkan dengan misalnya, gerakan lintas agama Jombang (PRASASTI)[15] saat Pemilihan Bupati 2013 lalu, uji publik para kandidat oleh kelompok minoritas Sidoarjo bisa dikatakan tidak terjadi.[16]

Di Jombang, selama proses pemilihan bupati (pilbup) tahun lalu, puluhan orang wakil dari 30 gereja dan kelompok Hindu, Buddha dan Konghucu serta Islam menyelenggarakan pertemuan terbuka. Tiap kandidat diundang secara khusus, tidak dengan kandidat lain, untuk menjelaskan visi dan misinya. Fokus pembicaraan diarahkan kepada komitmen tiap pasangan terhadap hak–hak kelompok minoritas. Berbagai persoalan ditanyakan ke tiap kandidat, di antaranya; komitmen perlindungan terhadap nasib kelompok minoritas secara umum, sulitnya pengurusan izin rumah ibadah, disparitas akut bantuan sosial keagamaan, pengajaran agama di sekolah formal bagi siswa non–Muslim, dan diskriminasi tunjangan bagi guru–guru agama di sektor pendidikan non–formal.[17]

Di Sidoarjo, kandidat yang saat ini menjadi Bupati pernah bertemu dengan beberapa elit gereja di Sidoarjo menjelang pemilihan. Dalam pertemuan tersebut cabup memaparkan visi dan misinya, sambil tidak lupa meminta doa restu. Pertemuan itu juga menyinggung terkait keberadaan rumah ibadah. Para elit gereja berharap cabup itu menunjukkan komitmennya melindungi kelompok minoritas, dengan cara tidak mempersulit proses perizinan rumah ibadah. Cabup menyanggupi meski hingga sekarang belum terealisasi.

Penutup

Dalam sebuah wilayah perkotaan yang bercirikan masyarakat industrial, selain warganya kerap dihadapkan pada problem kesejahteraan dasar (pendidikan dan kesehatan), selalu terselip potret buram diskriminasi kelompok berbasis agama/keyakinan. Di Sidoarjo Jawa Timur yang terkenal mempunyai basis heterogenitas warga berdasarkan suku, agama, ras dan golongan, kelompok–kelompok minoritas agama/keyakinan tetap bisa hidup berdampingan dengan masyarakat lain. Yang membedakan mereka dengan kelompok mayoritas adalah pada tingkat pemenuhan hak–hak dasar yang masih dirasakan cukup diskriminatif.

Terdapat dua kategori persoalan yang seringkali dianggap masih perlu diselesaikan. *Pertama*, persoalan menyangkut kebutuhan yang bersifat mendesak (primer) misalnya terkait pemberian izin pendirian rumah ibadah yang berimplikasi terhadap rasa aman dalam melaksanakan ritual. *Kedua*, persoalan yang sifatnya sekunder (*hajiyyah*), di mana pemenuhannya bisa dilakukan secara bertahap, misalnya terkait bantuan sosial keagamaan, pengajaran agama sesuai keyakinan masing–masing,

dan bantuan terhadap para guru agama di sektor pendidikan non–formal (sekolah minggu dan sekolah sejenis bagi non–Muslim).

Menghadapi eksklusi seperti ini, kelompok–kelompok minoritas terlihat lebih menggunakan strategi merangkul pemerintah lokal maupun kekuatan mayoritas di internal Islam seperti NU dan Muhammadiyah. Kelompok minoritas ini berpandangan pemerintah lokal merupakan satu–satunya pihak yang mempunyai kewenangan dalam menentukan sebuah persoalan, termasuk dalam urusan yang berkaitan dengan pemenuhan hak berbasis keyakinan. Pilihan merangkul–pemerintah — ketimbang menerapkan strategi *vis a vis* — ini sangat mungkin didasarkan pada kalkulasi efektivitas. Memperjuangkan hak mereka secara terbuka dan konfrontatif dengan pemerintah justru akan semakin membahayakan posisi mereka. Ada kesan mendalam dalam kelompok ini bahwa menuntut hak secara frontal akan membuat pemerintah lokal tidak senang. Ujungnya, mereka khawatir akan dieksklusi dan dipersulit saat membutuhkan pemerintah. Dalam pandangan mereka, Pemerintah juga mempunyai pengaruh cukup besar terhadap organisasi–organisasi kemasyarakatan/keagamaan di Sidoarjo, yang bisa jadi akan dipersuasi untuk mengeksklusi mereka. Pandangan yang sama juga digunakan untuk memetakan dan mendekati organisasi kemasyarakatan/keagamaan lain di Sidoarjo. Terhadap organisasi–organisasi ini, kelompok minoritas menganggap mereka mempunyai kemampuan mempengaruhi elit birokrasi di pemerintahan, terutama NU dan Muhammadiyyah.

Kelompok minoritas ini acap kali menggunakan peran para aktivis NU–progresif sebagai *political–proxy* untuk menghubungkan dengan — baik birokrasi atau kelompok

mayoritas Islam. Eksklusi sebagaimana di atas juga memaksa kelompok minoritas menentukan problem mana yang menjadi prioritas untuk diselesaikan. Pilihan ini sekaligus berimplikasi terhadap model tindakan yang akan dilakukan. Untuk mencari jalan keluar agar bisa beribadah dengan aman di atas bangunan rumah ibadah yang belum mengantongi izin, kelompok minoritas (Kristen) terlihat berupaya lebih aktif — meski menghindari kesan konfrontatif dengan pemerintah melalui media — dibanding saat memperjuangkan problem yang bersifat sekunder. Langkah ini untuk sementara waktu dianggap cukup berhasil karena 92% gereja masih bisa digunakan meski belum mengantongi izin pendirian. Terkait diskriminasi lain, misalnya di sektor pendidikan, kelompok minoritas cenderung bersikap mengalah. Mereka berpandangan, belum proporsionalnya pemberian mata pelajajaran agama Kristen bagi siswa di sekolah−sekolah negeri masih bisa ditangani dengan cara memperkuat fungsi gereja dalam memberikan tambahan pelajaran tersebut. Stategi yang sama juga dilakukan oleh kelompok minoritas lain non−kristen, seperti Buddha, Konghucu, Hindu, maupun kelompok Penghayat Kepercayaan. ■

Referensi

Anshori, Aan. 2013. “Profil Kabupaten Sidoarjo”. Bahan persiapan Survei Demokrasi 2013 yang dilakukan oleh Polgov UGM dan UiO. *Tidak diterbitkan*.

Amig, Bahrul dkk. 2006. *Jejak Sidoarjo; dari Jenggala ke Suriname.* Sidoarjo: Ikatan Alumni Pamong Praja Sidoarjo.

Biro Pusat Statistik. 2012. *Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2012*. Sidoarjo: BPS.

_____. 2014. *Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2014.* Sidoarjo: BPS.

_____. 2015. *Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2015.* Sidoarjo: BPS.

Lings, Martin. 2006. *Muhammad His Life based on the Early Sources*. Rochester: Inner Tradition.

Pearson, Elaine. 2013. *Atas Nama Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama di Indonesia*. Amerika Serikat: Human Right Watch

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. 2011. *Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sidoarjo 2011.* Sidoarjo: Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Samadhi, Willy Purna dan Nicholaas Warouw. 2009. *Demokrasi di Atas Pasir.* Jakarta: DEMOS-PCD Press.

Asiyah, “Jawa Barat Juara 1 Pelanggaran kebebasan Beragama”, http://news.okezone.com/read/2014/01/16/337/927241/jawa-barat-juara-1-pelanggaran-kebebasan-beragama Akses 12 November 2014 11: 11

Aan Anshori, Kiai Sahal Jangkar islam Ramah dan Toleran, http://aananshori.web.id/2014/01/kiai-sahal-jangkar-islam-ramah-dan-toleran-refleksi-kasus-syiah/ Akses 1 Januari 2015

Abidin, Kades Sawotratap: Ahmadiyah Tidak Pernah Ijin Desa, http://dprd-sidoarjokab.go.id/kades-sawotratap-ahmadiyah-tidak-pernah-ijin-desa.html Akses 3 Januari 2015

Abidin, Sidoarjo Tidak Perlu Ada Perbup Soal Ahmadiyah,http://dprd-sidoarjokab.go.id/sidoarjo-tidak-perlu-ada-perbup-soal-ahmadiyah.html Akses 3 Januari 2015

Bupati Kukuhkan Forum Pembauran Kebangsaan http://kabarsidoarjo.com/?p=22194 Akses 13 September 2013

Dar, Seven al Qiyadah Sect Members in Sidoarjo Arrested, http://www.nu.or.id/a,public-m,dinamic-s,detail-ids,16-id,28803-lang,en-c,regional-t,Seven+Al+Qiyadah+sect+members+in+Sidoarjo+arrested-.phpx Akses 14 Januari 2015

Eko W, Warga Sidoarjo Siap Hadapi Gugatan Aliuran Sesat, http://www.tempo.co/read/news/2009/11/18/058209033/Warga-Sidoarjo-Siap-Hadapi-Gugatan-Aliran-Sesat Abidin, Diduga Aliran Sesat, Aliran Yaskum Dibubarkan Warga http://kabarsidoarjo.com/?p=2609 Akses 5 Januari 2015

NIK, Tunjangan Guru Madrasah Diniyah Direvisi, http://edukasi.kompas.com/read/2010/05/18/18075621/Tunjangan.Guru.Madrasah.Diniyah.Direvisi.akses 14 Januari 2015

Notulensi dialog tiga kandidat Pilkada Jombang 2013, http://imansajala.wordpress.com Akses 13 Februari 2015

Republika Online, NU Jatim Dukung Pembekuan Ahmadiyah, http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/02/21/165274-nu-jatim-dukung-pembekuan-kegiatan-ahmadiyah. Akses 1 Januari 2015

Republika Online, MUI Jatim: Pemerintah Harus Tegas Bubarkan Ahmadiyah, http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/02/28/166583-mui-jatim-pemerintah-harus-tegas-bubarkan-ahmadiyah akses 30 Desember 2014

Situs Kejaksaaan RI, Beberapa Aliran Kepercayaan dan Keagamaan Diperiksa http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=22&idsu=7&id=446 akses 13 Januari 2015

Tommy Woworundeng, “PGI Kesal Banyak gereja Ditutup”, Manado Post, 17 Mei 2012. Bisa diakses di http://www.indonesiamedia.com/2012/05/22/pgi-kesal-banyak-gereja-ditutup/ Akses 12 November 2014 12: 10

Tony Hartawan, Polisi Jaga Mesjid Ahmadiyah di Sidoarjo, http://www.tempo.co/read/news/2011/03/01/180316832/Polisi-Jaga-Mesjid-Ahmadiyah-di-Sidoarjo Akses 13 Januari 2015

Wawancara

Wawancara dengan Pdt. Nat, pertengahan Oktober 2014.

Wawancara dengan Dik, tokoh muda Islam-NU, pertengahan Oktober 2014.

Wawancara dengan DJ, penganut Sapto Darmo yang juga aktifis SOBATKBB, 16 Januari 2015.

Wawancara dengan LH, aktivis JAI Sidoarjo, 10 Januari 2015.

Wawancara dengan Pdt. Eddy Kusmayadi, Ketua Prasasti Jombang, 12 November 2014.

Catatan belakang:

1. Dikutip dari kompas.com, 11 Maret 2014

2. Laporan serupa disampaikan Setara Institute, Maarif Institute, Human Rights Watch, Human Rights Working Group di Indonesia, dan Litbang Kementerian Agama RI. Pelanggaran itu dilakukan aparat negara dan masyarakat. Bentuknya beragam: serangan terhadap kelompok berbeda, pelarangan terhadap aliran yang dicap sesat, pelarangan/penyegelan rumah ibadah, atau kriminalisasi atas nama agama.

3. Sebagai perbandingan, prosentase untuk problem lainnya; pendidikan (9%), kesehatan (9%) atau kesejahteraan dan jaminan sosial (7%).

4. Diunduh dari http://kpud-sidoarjokab.go.id/upload Data/Hasi Pemilu Tahun 2009.pdf.

5. Peraturan ini terdiri dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Derah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan kerukunan Umat Beragama, Pemberdayan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

6. http://dprd-sidoarjokab.go.id/jaga-sidoarjo-dengan-pertemuan-rutin.html. Diakses 1 Januari 2015.

7. http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/F538xgEY1325487092.pdf.

8. http://aananshori.web.id/2014/01/kiai-sahal-jangkar-islam-ramah-dan-toleran-refleksi-kasus-syiah/ Diakses 1 Januari 2015.

9. http://dprd-sidoarjokab.go.id/gelar-kebaktian-tanpa-izin-rumah-warga-didemo.html. Diakses 14 Januari 2015.

10. Wawancara dengan Pdt. Natael Hermawan, 15 Januari 2015.

11. Tahun 2011 Gereja HKBP Sedati Sidoarjo ditutup (Majalah Gemari 2011). Warga juga mendemo rumah Dolfie Carel di wilayah Kemiri Indoah Sidoarjo yang digunakan sebagai tempat ibadah.

12. kompas.com 18 Mei 2010

13. Wawancara dengan Pdt. Natael H.

14. Sebanyak 64% informan lokal (Sidoarjo) menilai masyarakat yang tereksklusi kehidupan sosial politiknya perlu mendapatkan kesejajaran dalam seluruh hak-haknya.

15. Singkatan dari Persaudaraan Lintas Agama dan Etnis, merupakan organisasi yang terlibat aktif mengkampanyekan toleransi dan pluralisme di Jombang. Angggotanya terdiri dari pemuka-pemuka lintas agama yang juga terlibat di Forum Kerukunan AntarUmat Beragama (FKUB) Jombang.

16. Wawancara dengan Pdt. Eddy Kusmayadi, Ketua Prasasti, 12 November 2014).

17. Terdapat tiga pasang kandidat yang berkompetisi dalam pilbup Jombang 2014 lalu, yakni Munir Fanani-Wiwik, Nyono Suharli-Munjidah Wahab dan Wijono-Sumrambah.

BAGIAN KEEMPAT

AKSI DAN DELIBERASI: STRATEGI AKTOR ALTERNATIF MEREBUT KONTROL ATAS KESEJAHTERAAN

PENGANTAR EDITOR

Bagian ini memahami pengelolaan akses kesejahteraan sebagai proses politik yang ditentukan oleh konstruksi relasi kekuasaan. Karena itu, pengelolaan kesejahteraan juga harus dilihat dari perspektif publik sebagai pihak yang harus berperan aktif dalam mengontrol pengelolaan kesejahteraan tersebut. Ketika elit menggunakan populisme, patronase, dan primordialisme sebagai strategi untuk menentukan siapa yang berhak mengakses sumber–sumber daya, yang terutama dituntut dari publik adalah kapasitas representasi dan kontrol untuk menyeimbangkan relasi kekuasaan.

Temuan survei Demos–UiO (2003 dan 2007) dan UGM–UiO (2013) menunjukkan arah pesimis ketika membahas kedua kapasitas tersebut. Bukan berarti bahwa institusi masyarakat sipil gagal

melaksanakan fungsi representasi dan kontrol, tapi karena keduanya tidak dilaksanakan secara sistemik dan lintas sektoral, sehingga tidak berdampak signifikan terhadap perubahan kebijakan. Aktor–aktor alternatif lebih banyak menggunakan isu pelayanan publik sebagai wacana. Tapi kapasitas aktor–aktor alternatif untuk mengubah wacana ini menjadi agenda kebijakan sangat bervariasi, tergantung pada keluasan jejaring yang dimiliki para aktor alternatif ini. Partisipasi publik untuk mengontrol pelayanan publik juga belum memadai karena publik belum mengetahui saluran–saluran apa saja yang dapat dipakai untuk menyampaikan aspirasinya. Ini berkorelasi dengan masih lemahnya fungsi lembaga–lembaga representasi publik, yang di sisi lain makin menguatkan saluran–saluran personal sebagai alternatif penyelesaian masalah.

Pada konteks yang demikian, saluran–saluran personal tersebut pada satu sisi memberikan ruang yang lebih luas bagi warga untuk mengambil inisiatif atas kebuntuan institusi representasi formal untuk mengkonsolidasikan apa yang menjadi agenda publik agar diperjuangkan. Namun pada sisi yang lain institusi informal tersebut juga bisa menjadi alat yang dapat diselewengkan oleh aktor–aktor alternatif untuk membangun popularitas personal. Walaupun demikian, membangun inisiatif–inisiatif lokal dengan cara menghidupkan saluran–saluran institusi representasi informal tetap sangat penting dan strategis sebagai alat penekan untuk kontrol publik, disaat aktor–aktor dominan disibukkan dengan urusan mensejahterakan diri pribadi dan untuk kepentingan kroni–kroninya. Mengoptimalkan peran media, masyarakat sipil dan tokoh–tokoh informal lainnya sebagai intermediari menjadi salah satu cara untuk menyambungkan apa yang menjadi persoalan publik selama ini.

Dalam banyak kasus inisiatif–inisiatif lokal tersebut menjadi sebuah strategi atau alat perjuangan bersama untuk mendorong warga

agar terlibat aktif dalam memperbicangkan mengenai hal–hal yang menjadi keprihatinan bersama. Purwo Santoso (2010:7) menyatakan bahwa demokratisasi haruslah dimulai dari konteks sosial, budaya dan politik yang nyata. Hal ini menyiratkan bahwa institusi–institusi representasi informal yang hidup di masyarakat tidaklah bisa diabaikan, justru menjadi modal yang kuat bagi masyarakat sipil untuk merebut akses publik yang sejak reformasi telah dibajak oleh kepentingan elit politik dengan kroni–kroninya.

Tesis tersebut menarik karena berupaya mengembalikan publik yang telah tergerus dari demokrasi. Kembali menempatkan warga sebagai bagian penting untuk memaknai proses demokrasi. Dalam konteks ini, maka kehadiran aktor–aktor alternatif dan saluran–saluran alternatif sebagai representasi publik adalah sangat penting. Karena keberadaan aktor–aktor tersebut di berbagai arena sangat signifikan untuk mendorong partisipasi yang lebih luas dan untuk mewarnai proses demokratisasi yang sedang berlangsung.

Demokrasi menawarkan berbagai model untuk menghadirkan publik di ruang publik. Partisipasi dan representasi adalah yang seringkali ditawarkan sebagai model menghadirkan publik di ruang publik. Dipilihnya berbagai arena sebagai wadah bersama untuk menyuarakan kepentingan publik merupakan pilihan strategi yang dilakukan para aktor alternatif untuk bisa mengembalikan publik (menghadirkan aspirasi warga di ranah publik) yang telah tergerus dari demokrasi. Tentu saja pilihan cara tersebut tidak hanya terbatasi pada representasi langsung, tetapi juga bisa melalui perantara.

Belajar dari kasus–kasus yang ada, maka kontrol publik harus dikuatkan. Salah satu caranya adalah dengan memperkuat dan mengoptimalkan kapasitas politik aktor–aktor alternatif. Optimalisasi itu dapat dilakukan bukan saja pada institusi representasi formal, tetapi penting juga untuk menggunakan institusi representasi

informal. Ruang–ruang publik dan kultur kewargaan jika terbangun dengan baik akan mendorong munculnya aktor–aktor pro–demokrasi yang akan lebih memberikan warna terhadap proses demokratisasi. Kegagalan yang selama ini banyak terjadi dalam membangun partisipasi warga, justru karena lebih berorientasi pada ruang yang sudah ada dan bukan berkreasi untuk menciptakan ruang publik sebagai wadah bersama warga untuk mencapai tujuan dan kebaikan bersama. Dengan demikian aktor–aktor alternatif seyogianya tidak hanya berorientasi untuk merebut institusi representasi formal, akan tetapi juga menggunakan jalur–jalur informal yang ternyata justru efektif dalam mendorong perubahan publik. ■

Referensi

Priyono, Hamid (ed). 2014. *Merancang Arah Baru Demokrasi: Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Gramedia.

Yulianto, Subono, *et.al.* (ed). 2012. *Demokrasi Tanpa Representasi: Masalah dan Pilihan Demokrasi di Empat Daerah*. Jakarta: Demos.

Bagir, Dwipayana *et.al.*. (ed). 2011. *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*. Bandung: Mizan.

12. DINAMIKA PERAN AKTOR DALAM ISU KEAMANAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP DEMOKRATISASI DI KOTA AMBON

Jusuf Madubun dan Josep Antonius Ufi

Pendahuluan

Kota Ambon 'Manise' saat ini ditantang untuk terus berbenah dan menata diri kembali, agar dapat menjadi kota yang aman, nyaman dan layak huni setelah sempat porak–poranda akibat konflik tahun 1999–2000–an. Hal itu adalah niscaya karena status gandanya sebagai pusat aktivitas pemerintahan, pembangunan, dan pusat pelayanan publik bagi warga kota maupun Provinsi Maluku. Apalagi dengan status bandara Internasional Pattimura dan dermaga Pelabuhan Laut Yos Sudarso menempatkan Ambon sebagai sebuah kota transit di wilayah Indonesia Timur.

Dalam rangka itu, diperlukan stabilisasi kondisi sosial dan jaminan keamanan kota secara berkelanjutan. Pentingnya isu keamanan sebagai isu publik yang utama di Kota Ambon

tertuang dalam RPJMD Kota Ambon (2012–2017). Dikatakan, dalam lima tahun terakhir ini pun masih terjadi berbagai upaya gangguan keamanan di Kota Ambon, kendati bersifat sporadis. Beberapa di antaranya: upaya provokasi dengan menggunakan isu–isu Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan (SARA) melalui aksi penghilangan nyawa dengan modus kecelakaan lalulintas yang disengaja (2011) dan upaya penyusupan doktrin keagamaan yang bercorak radikal–ekstrimis melalui mimbar–mimbar agama. Isu jaminan keamanan sebagai isu publik yang utama juga merupakan hasil temuan Survei PWD di Kota Ambon tahun 2013, yakni sebesar 32% dari 9 opsi isu publik.

Hal tersebut tercermin lewat masifnya pewacanaan publik khususnya oleh berbagai elemen masyarakat sipil di Kota Ambon selama ini. Juga berbagai aksi penyadaran publik dan aksi keterlibatan warga secara dinamis terhadap pentingnya jaminan keamanan kota. Bangkitnya keberdayaan warga sipil tersebut juga distimuli oleh berbagai aktor dan *stakeholders* utama di Kota Ambon khususnya aktor sipil, seperti tokoh agama dan media lokal. Para aktor alternatif tersebut misalnya berani mengkritik secara keras institusi keamanan serta pimpinannya, agar serius menjamin rasa aman dan nyaman bagi warga kota.

Tulisan ini hendak mengeksplorasi, mengelaborasi, dan mengembangkan hasil Survei PWD di Kota Ambon tahun 2013, khususnya terkait peran aktor dalam isu keamanan dan implikasinya terhadap upaya demokratisasi di Kota Ambon. Isu keamanan yang dimaksud adalah kecenderungan aksi para pihak tertentu untuk menimbulkan gangguan keamanan dan instabilitas kota melalui upaya provokasi dan penghasutan bernuansa SARA dengan motif dan tujuan agar terjadi konflik sosial. Pelakunya cenderung tidak terungkap oleh aparat keamanan. Hal ini

menimbulkan ketidakpuasan dan keresahan publik Kota Ambon, termasuk pergulatan publik terhadap aktor otoritas publik dan institusi keamanan yang tampaknya kinerjanya kurang baik, tetapi cenderung bersikap resisten dan difensif terhadap kritik publik. Akibat sikap ini, publik bahkan mempersepsi keberadaan otoritas publik dan institusi keamanan sebagai bagian dari masalah keamanan itu sendiri. Karenanya timbul dinamika lain sebagai strategi respon publik, misalnya melalui upaya membangun kesadaran kolektif warga dan ketahanan diri warga untuk tidak lagi mau diprovokasi dan berkonflik, sambil terus berwacana publik.

Fokus tulisan ini hendak menganalisis dinamika peran aktor dalam pewacanaan dan respon terhadap isu keamanan kota serta implikasinya terhadap demokratisasi di Ambon. Permasalahan utama yang akan dijawab dalam tulisan ini yakni: bagaimana peran yang dimainkan para aktor terhadap isu keamanan di Kota Ambon, siapa saja aktor–aktor yang berperan terhadap isu keamanan, strategi apa yang dilakukan aktor, dan apa implikasi peran aktor tersebut terhadap upaya demokratisasi di Kota Ambon.

Peran Aktor dalam Isu Keamanan dan Demokratisasi

Perdebatan kontemporer tentang demokrasi cenderung menantang ragam pandangan konvensional yang di antaranya lebih bersifat normatif tanpa memperhatikan konteksnya (Santoso, 2010: 5), dan cenderung menekankan 'cara' berdemokrasi, sebagai sarana berkompetisi warga dalam memperebutkan jabatan publik (Schumpeter, 1952). Lantas, muncul berbagai pandangan alternatif tentang demokrasi yang di antaranya diungkapkan oleh David Beetham, yang lebih menekankan dimensi tujuan

substantif dari demokrasi itu sendiri. Tujuan substantif demokrasi menurut David Beetham yakni adanya "kontrol popular/rakyat terhadap isu kepentingan umum/publik, dengan berbasis pada persamaan politik untuk semua orang" (Beetham 1999: 3–4). Berdasarkan definisi itu, demokrasi dimaknai sebagai adanya kemampuan rakyat/publik untuk mempengaruhi serta mengawasi siklus kebijakan maupun pembuat kebijakan publik. Selain itu, demokrasi juga bermakna sejauh mana publik dapat mengalami perlakuan yang sama dari pemegang otoritas publik, serta aspirasi publik dapat didengarkan secara setara. Makna kontrol demokratis tersebut mensyaratkan perlunya sejumlah dimensi (Beetham, 1999: 156), di antaranya yakni: adanya jaminan hak sipil dan kebebasan politik dan masyarakat sipil yang demokratis.

Adanya jaminan hak sipil dan politik memungkinkan warga dapat saling berinteraksi, berkumpul, dan berserikat secara mandiri, termasuk dapat mengakses kebijakan publik. Sementara itu, adanya masyarakat sipil yang demokratis dimaksudkan untuk membentuk jaringan asosiasi warga untuk dapat mengatur urusan mereka sendiri secara mandiri dan menjadi saluran aspirasi untuk mempengaruhi pemerintah. Asosiasi sipil dimaksud mencakup pula asosiasi komunitas. Adanya masyarakat sipil yang demokratis tersebut adalah esensial dalam demokrasi, karena juga terkait dengan adanya kepedulian terhadap isu–isu publik, peran media, dan akuntabilitas publik (Hiariej, dkk. 2013: 21). Jika saluran aspirasi publik yang representatif berbasis isu publik di ranah politik formal tidak berjalan, maka dapat digunakan berbagai saluran alternatif dalam ranah masyarakat sipil serta pemimpin informal. Dengan demikian, benarlah yang dikemukakan oleh Purwo Santoso (2010: 7) bahwa, proses demokratisasi haruslah berangkat dari konteks sosial budaya dan politik yang nyata.

Pandangan Beetham terkait demokrasi substantif amat menekankan pentingnya peran aktor, khususnya aktor *non–state*. Karena aktor adalah agen yang menentukan penggunaan instrumen demokrasi (aturan dan regulasi). Akan tetapi, tidak semua aktor dapat mendayagunakan instrumen demokrasi dengan baik, kecuali mereka yang memiliki komitmen dan kemampuan tinggi untuk mendukung upaya demokratisasi. Di antaranya, aktor bisa berperan sebagai representasi warga dan memastikan bahwa berbagai instrumen demokrasi yang tersedia dapat menjadi sarana untuk memperkuat keterwakilan popular warga negara. Adapun tantangan yang dihadapi di antaranya bagaimana aktor membuat strategi untuk dapat mencapai tujuannya melalui cara–cara yang demokratis.

Kuskrido Ambardi (2014) misalnya, menganggap definisi aktor *a la* Beethamian di atas cenderung bersifat aktor individual ketimbang aktor kolektif. Makna aktor yang berciri kolektif dan multi–aktor menurut Ambardi lebih relevan dalam konteks kita yang di antaranya meliputi aparat birokrasi, pengurus parpol, organisasi korporatis, pengusaha kroni, aktor orde baru *vs* aktor *non–orde* baru, aktor dominan dan aktor alternatif, dan sebagainya.

Hasil Survei Demos sebelumnya terkait pengalaman demokrasi di Indonesia juga menunjukkan perlunya berbagai aspek termasuk aspek aktor demokrasi dan kapasitas aktor (Törnquist, *et.al.*, 2007: 26). Pertanyaan penting di sini misalnya: apakah aktor alternatif itu mewakili kontrol popular atau mewakili kelompok popular? Apakah pola hubungan patronase saja mencukupi? Apakah praktik demokrasi di Indonesia sungguh telah menghasilkan suatu perimbangan kekuatan baru antara kekuatan elit dan kekuatan popular?

Berdasarkan perdebatan mengenai definisi dan peran aktor di atas, dapat disimpulkan bahwa aktor adalah orang yang: 1) memiliki pemahaman dan kesadaran akan kewajiban, hak dan tanggung jawabnya terhadap urusan/kepentingan publik sebagai warga negara; 2) memiliki kemauan dan kepedulian untuk mengambil prakarsa tindakan, baik secara individu, maupun secara bersama (kolektif) untuk memperjuangkan kepentingan publik mereka, melalui aksi pencerahan, penyadaran, advokasi dan mobilisasi warga masyarakat. Ciri kolektif aktor di sini merupakan suatu '*common ground*' atau '*kapital sosio–kultural*' untuk menggerakkan demokratisasi dan memperjuangkan kepentingan publik warga.

Selanjutnya, isu publik juga merupakan suatu aspek yang penting di dalam gagasan demokrasinya Beetham. Isu publik berkaitan dengan urusan dan kepentingan publik, yakni kepentingan setiap dan masing–masing anggota masyarakat, selaku warga negara dalam hubungan dengan negara. Isu publik juga bermakna kepentingan yang memberi kemaslahatan kepada warganegara secara keseluruhan bukan sebagai agregasi pribadi–pribadi. Dengan adanya suatu isu publik yang demikian yakni isu yang bersentuhan dengan kepentingan publik warga negara — hak sipil yang wajib dipenuhi negara/pemerintah —, maka dapat menjadi faktor mengikat bagi gerakan masyarakat, termasuk akar rumput untuk bergerak bersama–sama.

Terkait isu jaminan keamanan sebagai isu publik yang utama bagi warga kota Ambon, maka dapat diajukan pertanyaan, entahkah ada kontrol yang demokratis terhadap aparat serta penggunaan kekerasan oleh aparat keamanan? Karena negara memiliki otoritas sah untuk menggunakan kekerasan secara fisik namun bukan berarti tanpa kontrol. Setiap tindakan kekerasan dan keamanan haruslah berdasarkan hukum, dan bahwa publik

kiranya bisa mengontrol agar penggunaan kekerasan serta penegakan keamanan tidak dimanipulasi bahkan diselewengkan untuk kepentingan–kepentingan di luar kepentingan publik (Törnquist, *et.al.,* 2007: 48–49).

Dinamika Peran Aktor dalam Isu Keamanan

Kota Ambon yang terletak di Pulau Ambon memiliki kedudukan strategis sebagai pusat pemerintahan di Provinsi Maluku. Ia juga berperan sebagai pusat aktivitas ekonomi dan bisnis serta pusat pendidikan tinggi. Hal ini menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat Maluku maupun luar Maluku untuk beraktivitas. Kondisi tersebut berakibat pada tingginya mobilitas dan pertumbuhan penduduk di Kota Ambon, di mana rata–rata pertumbuhan mencapai lebih dari 5% setiap tahunnya (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Ambon, 2014). Jumlah penduduk Kota Ambon sebanyak 379.615 jiwa (medio 2013). Komposisi jumlah penduduk menurut agama tahun 2013 yakni yang beragama Islam berjumlah 133.815 orang, Kristen Protestan 167.790 orang, dan Kristen Katolik berjumlah 21.396 orang. Sementara data jumlah pemeluk agama Hindu dan Buddha masih belum tersedia (BPS Ambon, 2014).

Adapun upaya stabilisasi keamanan di Kota Ambon adalah penting untuk mendorong percepatan pembangunan di kota tersebut. Apalagi terjadi *trend* tingkat pertumbuhan ekonomi kota dalam kurun waktu lima tahun terakhir yang menunjukkan *trend* pertumbuhan negatif, di mana tahun 2012 pertumbuhan ekonomi mencapai 6,39%, menurun 0,39 poin dibanding tahun 2011 sebesar 6,77%. Karenanya, muncul tantangan bersama untuk merancang bagaimana dapat menciptakan iklim keamanan yang kondusif agar dapat mendukung upaya percepatan pembangunan

Kota Ambon tersebut. Berikut ini disajikan konstruksi pewacanaan isu keamanan sebagai isu publik dalam pergulatan peran aktor dan warga di Kota Ambon, sesuai hasil Survei PWD tahun 2013 serta data pendukung yang relevan.

Konstruksi Isu Keamanan Kota sebagai Isu Publik

Konstruksi isu keamanan kota sebagai isu publik mengungkapkan bagaimana pergumulan *stakeholders* dan warga kota menjadikan masalah keamanan kota sebagai kepedulian bersama pascakerusuhan Ambon, khususnya sejak paruh kedua tahun 2000−an karena dirasakan berpengaruh terhadap segala aktivitas warga kota. Data hasil Survei PWD tahun 2013 menunjukkan, dari berbagai isu publik yang besar di Kota Ambon (9 isu), maka isu jaminan keamanan merupakan isu publik yang dianggap paling penting (32% dari 16 informan), disusul isu pendidikan, kesejahteraan dan jaminan sosial 13%).

Kontestasi pewacanaan isu keamanan sebagai isu publik yang amat penting paling banyak oleh masyarakat sipil kota (44%), aktor negara dan masyarakat sipil (31%), dan oleh semua aktor secara kolektif (19%). Dinyatakan misalnya oleh Y. Patipawae, "*dalam konstelasi sosial politik budaya ekonomi, maupun keamanan pascakonflik sosial, maka jaminan keamanan fisik masih menjadi sesuatu yang amat urgen, dalam menunjang berbagai aktivitas masyarakat, pemerintah dan semua* stakeholders, *untuk pengembangan sumber daya manusia dan pelaksanaan pembangunan*".

Pentingnya aspek keamanan sebagai isu publik seperti ditunjukkan hasil Survei PWD juga menjadi fokus perhatian dokumen RPJMD Kota Ambon 2011–2016. Dikemukakan, kajian berbagai aspek kondisi objektif wilayah kota menunjukkan,

aspek keamanan merupakan salah satu dari lima permasalahan utama di Kota Ambon dalam lima tahun terakhir ini. Di antaranya terkait berbagai isu yang luas meliputi masalah kriminalitas dan premanisme yang sering terjadi di sentra–sentra ekonomi kota, seperti terminal angkutan kota di Mardika dan pasar Batu Merah, berbagai kasus sengketa tanah antara kelompok warga dengan para investor termasuk kasus sengketa batas–batas wilayah negeri (ulayat) misalnya antara negeri Laha dengan Angkatan Udara, antara warga Batu Merah dengan Korps TNI AD, antara warga SKIP dengan Korps TNI AD, dan lain–lain. Kendati kejadian–kejadian tersebut tidaklah semasif seperti tahun 1999, tetapi memicu terjadinya aksi–aksi massa dengan kekerasan tertentu, sehingga timbul gejolak ke arah instabilitas keamanan dan sosial di Kota Ambon.

Hasil Survei PWD di Kota Ambon mengindikasikan, gangguan keamanan kota ditandai misalnya adanya upaya provokasi SARA melalui aksi penghilangan nyawa dengan modus kecelakaan lalulintas yang disengaja (2011). Upaya penyusupan doktrin keagamaan yang bercorak radikal–ekstrimis melalui mimbar–mimbar agama, gerakan sekelompok teroris sempalan yang berhasil disergap oleh Densus 88 di Kota Ambon (2012), ditemukannya bom rakitan pada beberapa titik di Kota Ambon, aksi kriminalitas dan premanisme kelompok di area pasar/terminal Mardika Ambon. Upaya penyebaran isu–isu provokatif bernuansa SARA selama momen pemilihan gubernur Provinsi Maluku (2013–2014), hingga pengondisian sosial melalui pewacanaan dan gelar pasukan keamanan yang cenderung berlebihan untuk pengamanan terhadap hari lahir Republik Maluku Selatan (RMS) setiap tahun. Kehadiran pos–pos militer pasukan BKO yang menyebar pada berbagai sudut kota, juga mencerminkan

keadaan instabilitas keamanan di Kota Ambon, selain adanya konflik antar aparatur institusi Polisi dan TNI sendiri.

Hasil Survei PWD yang didukung riset lainnya (Ansori, M.H., *et.al.,* 2014), juga menunjukkan bahwa timbulnya masalah segmentasi dan segregasi pemukiman berbasis agama sebagai akibat dari konflik sosial sejak tahun 1999 dianggap dapat meninggalkan "bom waktu" yang dapat memicu terjadinya gangguan Kamtibmas dan konflik baru di masa mendatang (RKPD Kota, 2014). Hal tersebut disebabkan diantaranya karena tiadanya suatu solusi kebijakan publik yang berkeadilan terhadap masalah segregasi sosial tersebut.

Jadi cukuplah beralasan jika isu keamanan dalam Survei PWD menjadi isu publik yang paling penting di Ambon (32%). B.Tulalesy misalnya menyatakan aktualitas isu jaminan keamanan tersebut karena "*belum ada unsur pemerintah daerah yang berani memberikan jaminan akan hal itu, jadi masih tanda tanya!*". Berbagai solusi dan respons terhadap gangguan keamanan tidaklah memuaskan publik. Apalagi, aksi kekerasan dan pembunuhan yang terjadi selama ini tidak pernah diketahui siapa pelakunya. Ini yang membuat publik tetap merasa resah, karena aparat keamanan sepertinya tidak mampu mengungkap pelaku–pelaku penyebab instabilitas, ujungnya tidak ada persoalan yang terselesaikan. Itulah yang mengganjal publik selama ini. Singkatnya, masih tinggi tingkat sensitivitas dari publik kota terhadap masalah keamanan tersebut.

Menakar Peran Para Aktor terhadap Jaminan Keamanan di Kota Ambon

Pertanyaannya, jika isu keamanan adalah isu publik yang terpenting maka pihak manakah yang seharusnya paling

bertanggung jawab? Data PWD Ambon menunjukkan para pihak yang harusnya bertanggung jawab tersebut yakni: aktor negara dan/atau pemerintah lokal (81%), pihak pemerintah kota (38%), pihak pemerintah provinsi/nasional (13%), melalui kekuatan masyarakat (6%), sinergi antara pemerintah dan masyarakat (19%), serta melalui kebijakan–kebijakan (6%). Kendati begitu, data PWD menunjukkan bahwa secara umum isu jaminan keamanan tersebut faktanya lebih banyak "diurus" atau "ditangani" oleh aktor non–negara, di antaranya oleh komunitas sendiri maupun oleh keluarga/individu sendiri (56%), aktor pasar (6%), sedangkan negara/pemerintah dianggap tidak banyak mengurusnya (5%). Lantas, siapakah aktor–aktor itu dan bagaimana senyatanya peran aktor terhadap isu jaminan keamanan di Kota Ambon?

Dari segi peranan aktor terhadap isu jaminan keamanan, maka aktor dominan/aktor negara yang paling penting peranannya menurut data PWD Ambon yakni aktor dominan 1 Pejabat Publik (Walikota/Wakil Walikota) Kota Ambon (50%), dan aktor dominan 2 Institusi Polisi dan TNI (19%). Data PWD mengindikasikan bahwa secara umum aktor dominan atau aktor negara ini senyatanya secara kualitatif, tidak banyak menangani isu jaminan keamanan di kota Ambon secara tuntas dan memuaskan.

Data PWD menunjukkan aktor dominan cenderung mempromosikan jaminan keamanan sebesar 59%, sedangkan kecenderungan jarang mempromosikannya sebesar 41%. Data tersebut dapat ditafsirkan bahwa dari kedua kategori aktor dominan tersebut, yang cenderung dianggap mempromosikan jaminan keamanan yakni aktor dominan 1 pejabat publik (Walikota/ Wakil Walikota) ketimbang aktor dominan 2 Institusi Polri dan TNI.

Peran Aktor Dominan 1. Secara umum, ada upaya–upaya yang dilakukan pejabat publik (Walikota/Wakil Walikota Ambon) untuk mempromosikan jaminan keamanan kota kendati tidak secara langsung. Di antaranya melalui produk rencana kebijakan pembangunan kota maupun melalui dukungan penyelenggaraan berbagai kegiatan atau *event* publik berskala nasional maupun internasional di Kota Ambon. Dalam dokumen RPJMD Kota Ambon (2011–2016) misalnya, dikemukakan berbagai rencana arah kebijakan untuk peningkatan stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat di Kota Ambon. Di antaranya yakni: a) membangun hubungan kerjasama dan koordinasi secara baik antara instansi pemerintah dan organisasi keagamaan serta organisasi sosial kemasyarakatan dalam rangka melakukan tindakan–tindakan pencegahan secara dini; b) membangun hubungan kerjasama antara Pemerintah Kota dengan institusi Militer dalam rangka menegembangkan dan membangun persepsi yang sama tentang kehadiran pos–pos keamanan dalam kota, termasuk analisis tentang pengaruh kehadiran pos–pos militer terhadap psikologis masyarakat kota; c) menggalakkan Program Polisi Masyarakat (Polmas) untuk mendukung keamanan di wilayah negeri dan kelurahan.

Kendati begitu, data PWD juga menunjukkan kurangnya sikap kritis serta ketegasan dari Aktor dominan 1 terhadap institusi TNI/Polri terutama ketika terjadi berbagai tindakan gangguan keamanan yang tidak bisa dituntaskan oleh aparat TNI/Polri. Tindakan promotif pejabat publik itu cenderung dilakukan secara tidak langsung melalui dukungan dan inisiatif penyelenggaraan berbagai *event* publik di Kota Ambon yang bertaraf nasional maupun internasional. Di antaranya, dukungan untuk penyelenggaraan *event* internasional “Sail Banda“ tahun

2011 yang menjadikan Ambon sebagai *meeting point* dalam *event* tersebut, sampai pada event "Mangente Ambon" yang dibuka oleh Presiden RI ke–7 Jokowi, dan Pertemuan Nasional Forum Walikota se–Indonesia tahun 2015 di Kota Ambon.

Peran aktor dominan 2. Aktor dominan 2 (institusi TNI/ Polri) dianggap kurang berperan dalam mempromosikan jaminan keamanan di Kota Ambon. Data PWD mengindikasikan aktor dominan 2 cenderung menyalahgunakan kewenangannya dalam penggunaan kekerasan, yang dapat ditafsirkan sebagai mengganggu stabilitas keamanan setempat (44%).

Sebagaimana dikemukakan informan (YP), "*mau dikatakan negara mengurus isu keamanan ini tetapi sebenarnya juga tidak mengurus, karena seringkali masyarakat merasa tidak aman dan nyaman*". Indikasinya, selalu konflik terjadi terlebih dahulu baru pemerintah bertindak reaktif, padahal seharusnya pemerintah bertindak terlebih dahulu untuk dapat melindungi masyarakat. Demikian pula, pendapat informan lainnya (HA), "*terkait isu jaminan keamanan faktanya tidak banyak diurus oleh pemerintah, karena memang negara selalu terlambat hadir, jadi orang sudah saling bunuh–membunuh, barulah negara hadir*". Selanjutnya "*bentuk kehadiran negara itu terlebih dalam rangka penyelesaiannya di tingkat atas atau elit saja, jadi negara tampaknya tidak serius untuk menuntaskan isu jaminan keamanan ini*". Kehadian negara dimaksud merujuk pada kehadiran institusi keamanan Polri/TNI, maupun Pemerintah Kota selaku otoritas publik di Kota Ambon.

Lemahnya kinerja keamanan oleh institusi Polri/TNI didukung berbagai indikasi empirik. Misalnya, dalam lima tahun terakhir aparat keamanan dianggap tidak mampu mengungkap dan menangkap para provokator/pelaku gangguan keamanan dan tindak kekerasan, sedangkan korban–korban terus berjatuhan. Juga

terjadinya aksi perkelahian di antara aparat TNI dan Polri sendiri. Muncul kontroversi terkait kehadiran pasukan pengamanan BKO dari institusi TNI. Satu sisi, kehadiran pasukan BKO dianggap masih dibutuhkan agar memperkuat tugas kepolisian dalam menjaga keamanan kota. Di sisi lain, kehadiran pos–pos BKO dari TNI terus menimbulkan polemik di kalangan publik. Ditengarai ada upaya mengkondisikan 'instabilisasi keamanan' di Kota Ambon dan sekitarnya. Misalnya, terus digemakan isu–isu separatisme (RMS) serta operasi pengamanannya, adanya potensi gangguan keamanan dari provokator teroris dan kaum radikal/garis keras yang ditengarai sengaja dibiarkan dan dijadikan proyek pertahanan dan keamanan oleh Pasukan BKO TNI di Kota Ambon. Apalagi tugas perbantuan pasukan TNI tersebut didanai secara rutin di dalam anggaran APBN maupun APBD. Hal tersebut dapat memunculkan dugaan adanya orientasi untuk terus "memproyekkan" berbagai aksi operasi keamanan oleh pasukan TNI di Kota Ambon. Terindikasi pula, beredarnya senjata organik dan peluru–pelurunyadalam masyarakat, tanpa bisa terungkap asal atau sumber beredarnya senjata dan peluru tersebut.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa secara umum aktor dominan 2 (institusi TNI/Polri) kurang berperan mempromosikan jaminan keamanan kota. Sedangkan, aktor dominan 1 (walikota/wakil walikota) dalam melakukan peran promotif cenderung bersifat tidak langsung, demi pencitraan, melalui pagelaran *event–event* publik berskala besar di Kota Ambon untuk memberi kesan bahwa Ambon aman. Peran mereka terhadap institusi Polri dan TNI pun cenderung koordinasi saja, tanpa dibarengi dengan ketegasan sikap kritis. Dapat ditafsirkan bahwa atas cara tertentu, kondisi keamanan Kota juga bergantung/ditentukan oleh kebijakan

dan peran positif (promotif) atau negatif (penyelewengan) yang dimainkan oleh aktor Negara (institusi polisi dan TNI). Lantas, bagaimana peran aktor alternatif/sipil dalam isu jaminan keamanan tersebut?

Sementara itu, yang dimaksud dengan aktor alternatif adalah aktor dari elemen masyarakat sipil yakni aktor yang berada di luar arena negara (*non–state actor*). Data PWD menunjukkan masyarakat sipil adalah yang paling berkepentingan dan banyak perannya dalam mewacanakan atau mempromosikan isu keamanan di Kota Ambon. Adapun berbagai elemen masyarakat sipil yang terlibat mewacanakan isu pentingnya jaminan kemananan tersebut di antaranya meliputi: organisasi kemasyarakatan (ormas), LSM (NGO), tokoh–tokoh adat, tokoh agama/institusi keagamaan, akademisi dan perguruan tinggi, dan media atau pers. Lebih banyak *stakeholders* yang punya kepentingan di situ, yang beberapa punya pusat kajian juga pembelajaran dalam mata kuliah selalu memberikan kontribusi bahkan mendukung semua aktivitas kemanusiaan dalam rangka memberikan kontribusi pikir.

Dari kategori aktor alternatif, data PWD mengindikasikan aktor alternatif yang dominan dari berbagai unsur masyarakat sipil tersebut, yang berperan mempromosikan isu jaminan keamanan yakni: tokoh/institusi agama dan media/pers. Data PWD misalnya terkait bagaimana aktor alternatif mempromosikan aturan dan regulasi demokrasi khususnya tentang kontrol yang demokratis terhadap penggunaan instrumen kekerasan, maka jawaban mempromosikan (75%) dan jarang mempromosikan (25%). Demikian pula, jawaban terkait bagaimana aktor alternatif menyalahgunakan aturan dan regulasi demokratis khususnya tentang kontrol yang demokratis terhadap penggunaan instrumen

kekerasan, maka persentasi jawaban yang menyalahgunakan (hanya 6%), sedangkan yang jarang menyalahgunakan melonjak tinggi (94%).

Besarnya keterlibatan para tokoh atau institusi agama dalam mempromosikan pentingnya jaminan keamanan dilakukan melalui beragam cara dan saluran, secara internal bagi warga agama maupun secara eksternal/publik. Misalnya, secara internal para tokoh agama (Uskup Diosis Amboina, Ketua Sinode GPM, Ketua MUI, serta jajarannya) selalu memberikan khotbah mimbar, siraman rohani, pencerahan dan penyadaran bagi umatnya masing–masing agar ikut menjaga dan menciptakan keamanan kota, tidak mudah terprovokasi, mau menahan diri, mengutamakan jalan dialog dan damai dalam menyelesaikan masalah gejolak sosial. Sedangkan, secara eksternal atau publik, peran promotif tokoh agama dilakukan misalnya melalui dialog dan koordinasi dalam Forum Koordinasi Umat Beragama (FKUB), melalui seruan dan himbauan publik bahkan melakukan kontrol kritis dan kritik keras terhadap institusi TNI/Polri yang dianggap tidak melindungi hak–hak masyarakat khususnya hak akan rasa aman dalam sejumlah peritiwa konflik dan instabilitas keamanan di Kota Ambon.

Media atau pers lokal juga dianggap berperan aktif dalam mempromosikan isu jaminan keamanan kota melalui berbagai strategi dan cara pemberitaannya khususnya terkait isu–isu keamanan di Kota Ambon. Pers lokal seperti: Harian Ambon Express, Harian Siwa Lima, Harian Suara Maluku, Harian Rakyat Maluku, dan lainnya., gencar mengangkat isu–isu jaminan keamanan, menjadi sentrum pewacanaan isu keamanan sebagai isu publik, menciptakan dialog publik dan perdebatan media, hingga melakukan kontrol dan kritik keras terhadap kebijakan

institusi TNI/Polri maupun Pemkot, serta perilaku kekerasan yang dilakukan aparatur TNI/Polri di lapangan misalnya.

Bahkan bisa dikatakan peran media lokal di Ambon cukup signifikan dalam mempromosikan agenda penciptaan jaminan keamanan melalui kolaborasi–kolaborasi yang konstruktif dengan berbagai elemen, mulai dari kerjasama kemitraan dengan Pemerintah Kota untuk mempromosikan agenda "*peace building*", hingga menjadi sarana kontrol dan kritik dari elemen sipil seperti: akademisi, tokoh adat, tokoh masyarakat, tokoh agama, dll., terhadap institusi keamanan. Termasuk menyediakan kolom pemberitaan khusus terhadap berbagai kegiatan forum dialog publik secara periodik di antaranya dilakukan oleh Komite Independen Regional Pemuda Maluku (KIRPM) Ambon berkaitan dengan pencerahan dan penyadaran publik terhadap provokasi isu RMS, teroris, radikalis, penciptaan keamanan, dan sebagainya. Demikian pula, berbagai kegiatan publik serupa yang dilakukan misalnya oleh Institut Tifa Damai Maluku (ITDM) yang memfasilitasi upaya–upaya damai untuk meredam pendekatan keamanan yang dilakukan aparat keamanan dalam kasus–kasus sengketa lahan dengan kelompok masyarakat misalnya di Negeri Laha, di SKIP Ambon, dan sebagainya. Demikian pula, inisiatif dari Forum Peduli Kemanusiaan Nuhu–Evav di Kota Ambon, suatu forum yang menghimpun masyarakat Maluku Tenggara lintas agama untuk ikut berperan mendorong penciptaan keamanan dan perdamaian melalui aksi kemanusiaan, penyadaran warga, dan dorongan kepada otoritas publik serta institusi keamanan untuk mengambil tanggung jawab menciptakan rasa aman bagi warga kota. Serta banyak lagi inisiatif–inisiatif serupa dari berbagai elemen sipil di kota Ambon.

Pertanyaannya, apakah peran promotif yang signifikan dari aktor alternatif tersebut dapat dianggap mewujudkan representasi

popular atau sebagai representasi demokratis terhadap upaya penciptaan keamanan bersama di Kota Ambon? Data PWD mengindikasikan bahwa peran–peran promotif yang dimainkan oleh para aktor alternatif (institusi agama dan pers) — terlepas dari segala keterbatasannya —, dapat dikatakan telah mencirikan adanya representasi popular atau keterwakilan demokratis. Bagaimana hal tersebut dapat dijelaskan?

Peran yang dimainkan oleh para aktor alternatif telah menjadi semacam "*inner power*" yang telah mendorong dan menstimulisasi tumbuh–kembang serta menguatnya kesadaran, keberdayaan dan ketahanan masyarakat sipil di kota Ambon. Hal tersebut didukung dengan data survei misalnya yang terkait isu kondisi kualitas aturan dan pengaturan demokrasi, khususnya tentang *civil society* mengalami perbaikan 80–100%; pengorganisasian diri warga secara demokratis mengalami perbaikan 56%, dan lain–lain.

Hal tersebut juga tidak terlepas dari strategi yang dimainkan para aktor alternatif dalam mewacanakan isu keamanan bukan sebagai isu tunggal melainkan sebagai suatu isu yang bernilai strategis (81%, sedangkan aktor dominan 84%). Maksudnya isu jaminan keamanan ini menjadi penting dan strategis karena berciri kompleks dan multidimensi: berdimensi sosiopolitik, sosioekonomi, sosial budaya, hukum dan HAM, etik–moral–spiritual, struktural–hirarkis, lokal–nasional–bahkan global, bahkan amat berpengaruh terhadap kehidupan dan aktivitas hidup harian segenap warga Kota. Inilah yang merangsang timbulnya suatu kesadaran sosio–kultural secara kolektif untuk menghentikan konflik serta mengupayakan penciptaan keamanan bersama.

Diakui bahwa stabilitas sosial dan ketahanan diri yang tercipta belakangan ini merupakan akumulasi dari terbentuknya kesadaran kultural di kalangan masyarakat Maluku. Komunitas adat telah tiba pada poin refleksi budaya yang sama bahwa provokator kerusuhan Maluku telah memporak–porandakan sendi–sendi persaudaraan paling dasar dari kehidupan masyarakat Maluku dan Kota Ambon. Kondisi yang terjadi pada 11 September 2011 dan beberapa program revitalisasi persaudaraan antar–komunitas di Kota Ambon malah menunjukkan bahwa nilai persaudaraan *pela* dan *gandong* itu misalnya sudah sangat inklusif dan menjalar ke komunitas sub–etnik yang berasal dari luar Maluku. Sebagai contoh persepakatan damai antara komunitas di Pohon Mangga dan negeri–negeri adat di semenanjung Nusaniwe (Amahusu, Erie, Latuhalat, Seilale, Airlouw dan Seri) (RPKD Kota Ambon, 2014).

Dari berbagai penjelasan yang dikemukakan maka dapat disimpulkan bahwa peran promotif aktor alternatif dalam isu keamanan merupakan wujud representasi popular/demokratis dalam arti yang sebenarnya. Di sini tidak terlihat suatu pola ketergantungan *a la* patronase antara *patron–client*, melainkan suatu proses keberdayaan sipil yang demokratis.

Lantas bagaimana menjelaskan data survei yang agak berbeda misalnya tentang isu demokrasi lokal di mana kontrol demokratis atas penggunaan instrumen kekerasan yang persentasi perbaikannya hanya 19% dan *fair* 56%? Perlu dijelaskan bahwa penggunaan instrumen kekerasan terutama oleh institusi TNI dalam konteks Ambon lebih terkait dengan adanya kebijakan institusi pada level negara ("supra kota") dengan pola pengaturannya di luar kemampuan apalagi kewenangan Kota Ambon (Pemerintah Kota dan publik) untuk mengontrol dan

mengendalikannya. Selanjutnya, berbagai gangguan keamanan misalnya berupa aksi kekerasan yang provokatif dicoba untuk dilakukan di kota Ambon (contohnya, kasus 11 September 2011), tetapi akhirnya bisa berhenti dan tidak meluas eskalasinya. Hal tersebut dapat terjadi karena adanya kesadaran kolektif dan ketahanan diri warga kota menyikapinya, kendati aktor provokasi serta pelaku kekerasannya sendiri ditengarai tak berhasil ditangani secara tuntas oleh institusi keamanan (TNI/Polri) (Ansori, *et.al.*, 2014).

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dinamika penanganan isu jaminan keamanan yang dimainkan oleh *stakeholders*, para aktor bahkan publik selama ini, telah melahirkan suatu situasi paradoks keamanan di kota Ambon, yakni semakin kuat kesadaran internal dan ketahanan diri warga kota terhadap provokasi yang mengganggu keamanan, maka semakin berkurang serta melemah usaha aksi–aksi penggangguan keamanan yang umum dilakukan provokator eksternal, dan begitu pula dengan hal yang sebaliknya.

Implikasi Peran Aktor terhadap Upaya Demokratisasi di Kota Ambon

Ada sejumlah implikasi yang dapat ditarik dari peran aktor dalam isu jaminan keamanan terhadap upaya demokratisasi di Kota Ambon. Pertama, peran aktor dominan (otoritas publik dan institusi keamanan/TNI–Polri) dalam isu jaminan keamanan kota sebagai isu publik secara umum tidak memiliki implikasi positif yang signifikan bagi upaya demokratisasi di Kota Ambon. Aktor institusi TNI/Polri sebagai institusi keamanan lebih cenderung bersikap resisten terhadap aspirasi warga/publik terkait pentingnya kepastian akan jaminan rasa aman. Misalnya dalam

bentuk kontra opini untuk pembelaan diri, tidak memenuhi tuntutan warga/publik untuk menangkap pelaku provokasi dan aksi kekerasan sporadis, serta pendekatan operasi keamanan/ gelar pasukan BKO TNI) yang 'permanen'di Kota Ambon. Kondisi ini bagi warga kota, cenderung dianggap bermotif hendak melemahkan upaya demokratisasi di kota Ambon. Selanjutnya, menimbang peran yang dimainkan oleh aktor dominan 1 (Walikota/Walikota Ambon) terhadap isu jaminan keamanan kota, yang lebih cenderung bersifat koordinatif–formalistik tanpa kritik, kontrol dan sikap kritis yang signifikan terhadap institusi keamanan, juga cenderung bersikap retorik dalam rangka pencitraan, serta menggunakan pendekatan seremonial juga kurang berimplikasi positif yang signifikan terhadap upaya demokratisasi di Kota Ambon.

Kedua, dengan demikian secara umum peran kedua aktor dominan yang merupakan aktor publik tersebut tidak memberikan sumbangsih yang signifikan bagi perkembangan substantif demokratisasi di kota Ambon, sebagaimana sejauh dimaknai oleh Beetham (1999) di antaranya misalnya adanya 'jaminan hak sipil' termasuk hak atas rasa aman. Akan tetapi kondisi tersebut atas cara tertentu tidak juga menghambat hidupnya 'masyarakat sipil yang demokratis' sebagai salah satu dimensi makna kontrol rakyat secara demokratis di kota Ambon, yang dapat dijelaskan melalui implikasi peran aktor alternatif.

Ketiga, peran aktor alternatif (institusi/tokoh agama dan media lokal) atas cara tertentu dianggap dapat memiliki implikasi positif yang signifikan terhadap upaya demokratisasi di kota Ambon, khususnya dalam makna Beethamian. Contoh, keberanian yang ditampilkan para tokoh agama, khususnya Mgr. P.C. Mandagi, MSC, Uskup Diosis Keuskupan Amboina,

yang berani mengkritisi dengan keras otoritas publik maupun institusi keamanan (TNI/Polri) termasuk terhadap pimpinannya, berpengaruh besar di dalam memotivasi, menginspirasi, serta memberanikan warga kota Ambon untuk turut serta menyuarakan aspirasinya. Demikian pula, peran konstruktif dari media lokal amat besar pengaruhnya dalam memotivasi dan menstimulasi hidupnya wacana–wacana publik, kritik–kritik sosial terhadap otoritas publik maupun institusi keamanan terkait masalah jaminan keamanan kota. Bahkan media lokal berhasil mendorong keterlibatan massif elemen masyarakat sipil: gerakan NGO, akademisi, hingga kelompok–kelompok masyarakat untuk berwacana dalam rangka membangun kesadaran dan ketahanan diri, serta menyampaikan aspirasi, tuntutan dan kritik sosialnya terhadap berbagai isu dan masalah publik.

Keempat, bahwa tumbuhnya inisiatif–inisiatif gerakan dari beragam kelompok warga sipil untuk terlibat aktif dalam mewacanakan berbagai isu dan masalah publik di Kota Ambon tersebut sekaligus mengindikasikan tidak tampaknya pola peran patronase dan hubungan ketergantungan yang diperankan oleh para aktor. Sebaliknya, peran aktor alternatif, telah mendorong upaya demokratisasi warga di kota Ambon. Pola strategi warga/publik menghadapi isu keamanan misalnya, yakni hidupnya kesadaran bersama dan semacam kesepakatan bersama untuk menjaga ketahanan diri, tidak terprovokasi untuk berkonflik. Karena disadari, adanya keamanan kota merupakan kebutuhan semua warga kota.

Kelima, meningkatnya partisipasi publik warga kota terhadap isu publik juga difasilitasi oleh media lokal, baik dalam kolom khusus aspirasi publik, maupun kolom kerja sama *stakeholders*. Berbagai bentuk kerja sama kemitraan tersebut

dilakukan baik antara pemerintah kota dan media, juga antara institusi akademik dan media, termasuk dengan beberapa NGO (KIRPM, ITDM, dll.). Dalam perspektif aktor, maka upaya demokratisasi yang berlangsung di kota Ambon tidaklah didominasi dan menjadi andil dari aktor–aktor tertentu secara individual (dalam arti Beethamian), melainkan lebih sebagai hasil suatu proses sosio–historis–kontekstual, yang melibatkan multiaktor secara kolektif (*collective actions*), serta disesuaikan dengan kondisi lokalnya.

Penutup

Beberapa poin refleksi atas tulisan ini dapat dikemukakan seperti berikut: pertama, tulisan ini atas cara tertentu dapat mencerminkan pergulatan diri penulis maupun para narasumber riset PWD yang juga sebagai bagian dari perjuangan aktivis serta *stakeholder* masyarakat sipil kota terhadap isu jaminan keamanan warga, juga terhadap masalah–masalah publik serta upaya demokratisasi di kota Ambon. Kedua, upaya demokratisasi yang terbangun lebih sebagai proses konsolidasi ketahanan diri ke dalam untuk tidak terprovokasi, dan belum sepenuhnya berhasil sebagai suatu kontrol demokratis terhadap institusi keamanan (TNI/Polri) yang punya kekuatan kursif masih di luar kendali sipil; juga masih lemahnya jaminan keamanan kota oleh otoritas publik (aktor dominan). Bahkan belumlah efektif untuk menghasilkan dampak kebijakan publik bagi kemaslahatan hidup warga kota. Ketiga, disadari adanya situasi dinamika hubungan yang bersifat paradoks dalam pergulatan warga kota menghadapi isu jaminan keamanan publik sebagai suatu proses demokratisasi. Semakin tinggi ‘kesadaran kolektif warga’, semakin banyak inisiatif–inisiatif dan aksi–aksi kolektif warga,

semakin tinggi ketahanan internal warga secara kolektif terhadap provokasi kearah konflik oleh pelaku–pelaku eksternal, maka semakin berkurangnya aksi–aksi provokasi dan upaya gangguan keamanan di kota. Akhirnya, disadari bahwa tulisan ini memiliki keterbatasan, di antaranya, ciri subyektivitas yang tak terelakkan ditemukan di sana–sini dalam tulisan ini.

Berdasarkan uraian temuan hasil riset, serta penjelasan dan refleksi yang dikemukakan di atas, maka ada beberapa poin rekomendasi untuk ditindaklanjuti para pihak ke depan. Pertama, direkomendasikan agar strategi aksi aktor alternatif dan warga sipil terhadap isu jaminan keamanan ke depan tidak hanya sebatas membangun kesadaran kolektif dan ketahanan diri warga secara internal, melainkan diarahkan untuk mendorong aktor dominan 1 yakni otoritas publik (walikota/wakil walikota) untuk mengemban tanggung jawab yang serius dalam menjamin keamanan bagi warga kota, termasuk mengambil langkah kebijakan yang kritis terhadap institusi keamanan. Kedua, perlunya penguatan strategi aksi yang berbasis jaringan dan kerjasama kemitraan antara berbagai aktor dan *stakeholders* sipil di kota yang melibatkan institusi akademis dan akademisi, institusi/ tokoh agama, institusi adat (forum Latupatti), NGO–NGO advokasi, serta aktivis ormas dan OKP, untuk bersinergi memperjuangkan isu–isu publik, mempolitikkannya, hingga menghasilkan dampak kebijakan publik. Ketiga, perlunya perluasan dan penguatan gerakan sosial dari para aktor, aktivis dan *stakeholders* masyarakat sipil dalam memperjuangkan agenda–agenda publik di kota Ambon, dengan pendekatan berbasis jaringan multi–level: baik jejaring pada level lokal, maupun jejaring nasional hingga global. Juga dengan membangun pendekatan gerakan politik level lokal hingga nasional. ■

Referensi

Ambardi, Kuskridho. 2014. "Survei PWD: Dimana Aktor Kolektif?". *Makalah* Seminar Publik, PWD-UGM dan UIO, UC UGM, Yogyakarta, 29 April.

Ansori, M.H., dkk. 2014. *Post-Conflict Segregation, Violence, and Reconstruction Policy in Ambon*. Jakarta: The Habibie Center & NSPK.

Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Rights*. Oxford: Polity Press.

Hiariej, Eric., dkk. 2013. "Panduan Substansi Survei terhadap Pakar tentang Demokrasi di Indonesia 2013". *Tidak diterbitkan*.

Santoso, Purwo. 2010. "Power, Welfare and Democracy: What should the Major Research in Research?" *Working Paper*. No. 01/2010. Yokyakarta: PCD Press.

Törnquist, Olle, Willy P. Samadhi, dan A.E. Priyono (eds.), 2007. *Making Democracy Meaningful: Problems and Options in Indonesia*. Jakarta: Demos.

RPJMD Kota Ambon (2011-2016).

BPS Kota Ambon. 2014. Kota Ambon Dalam Angka 2014.

RKPD Kota Ambon 2014.

13. MEREBUT RUANG PUBLIK: STRATEGI AKTOR PRO-DEMOKRASI DALAM MEMAKNAI DEMOKRASI

Mariatul Asiah

Pendahuluan

Banjarmasin adalah ibukota Provinsi Kalimantan Selatan. Sebuah kota yang secara historis heterogen dan terbuka bagi para pendatang. Hal ini tampak pada keragaman suku, agama dan budaya yang tumbuh dan berkembang sejak dulu di kota yang berjuluk *seribu sungai* ini.[1] Sebagaimana laiknya kota–kota besar yang menjadi ibukota provinsi, maka Banjarmasin pun terus bersolek, membenahi tata kota agar semakin *bungas*[2], *s*ebagaimana slogan yang selama ini didengungkan oleh Pemerintah Kota Banjarmasin.

Seiring dengan pembenahan kota yang terus berjalan, bukan berarti Banjarmasin tidak mempunyai persoalan. Dengan luas kota yang relatif kecil hanya 72, 67 km2 (jika dibandingkan dengan kabupaten lainnya) dan jumlah penduduk sekitar 650 ribu

jiwa, maka pembangunan kota yang selama ini lebih berorientasi pada peningkatan sektor jasa juga menyisakan banyak persoalan bagi warga kota Banjarmasin. Tidak saja disebabkan semakin padatnya jumlah penduduk, karena arus migrasi dan pertumbuhan pusat–pusat ekonomi baru yang tidak berbanding lurus dengan luasnya kawasan kota Banjarmasin, juga masih terabaikannya berbagai isu publik. Isu publik yang dimaksud adalah isu–isu pelayanan dasar yang seyogyanya dinikmati oleh masyarakat luas. Seperti isu pendidikan, kesehatan, transportasi publik, jaminan kesejahteraan dan keamanan serta berbagai isu lainnya. Semua isu tersebut sampai hari ini masih menjadi persoalan utama bagi warga kota Banjarmasin.

Kurangnya perhatian pemerintah terhadap isu–isu tersebut merupakan salah satu faktor yang menyebabkan persoalan publik masih menjadi problem utama di kota ini. Padahal menurut survei PWD 2013, isu publik yang dianggap penting oleh masyarakat adalah berkenaan dengan pelayanan publik (61%), bukan model tatakelola ekonomi (19%) maupun hak–hak warga (13%). Hal ini berkorelasi dengan temuan survei[3] yang dilaksanakan oleh *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan terkait dengan pengawasan mereka terhadap kepatuhan pemerintah daerah (SKPD) Kota Banjarmasin dalam pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.[4] Dari 17 SKPD hanya satu SKPD yang berada pada zona hijau[5], selebihnya zona merah.[6] Survei tersebut menunjukkan bagaimana keterkaitan kepatuhan dari SKPD Kota Banjarmasin untuk siap memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada masyarakat.

Dalam konteks ini, data di atas menunjukkan bahwa warga sangat merindukan kehadiran negara untuk memberikan jaminan kesejahteraan melalui berbagai penyediaan pelayanan publik

yang paling dasar kepada mereka selaku warga kota. Kerinduan tersebut ditunjukkan pada beberapa isu pelayanan publik yang dianggap penting oleh warga untuk segera dibenahi, tidak hanya menyangkut hal−hal yang bersifat formal dari sisi prosedural layanan, tetapi juga substansi dari layanan. Dari 10 isu pelayanan publik yang disampaikan informan, terungkap ada 5 isu yang terpenting untuk segera dibenahi yakni berkenaan dengan isu pendidikan (29%), lalu lintas (17%), transportasi publik (13%), dan pelayanan kesehatan (8%), serta kesejahteraan dan keamanan sosial (8%) (Survei PWD Kota Banjarmasin, 2013). Semua isu tersebut adalah isu yang sangat penting dan relevan dengan kondisi Kota Banjarmasin.

Isu−isu publik di atas yang dianggap penting oleh warga adalah isu−isu yang berhubungan dengan hak−hak warga negara untuk diperlakukan secara setara dan adil, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Hak−hak tersebut seyogianya dipenuhi oleh negara yang telah diberikan mandat oleh rakyat untuk menjadi pemimpin mereka. Namun isu−isu ini tidak mendapatkan perhatian yang signifikan karena dianggap tidak mempercepat laju pertumbuhan ekonomi.

Berbedanya cara pandang pemerintah dalam melihat persoalan publik ini menimbulkan keprihatinan bersama di kalangan masyarakat sipil. Kepentingan elit tetap menjadi prioritas dibandingkan kepentingan masyarakat banyak. Hal ini tercermin dari berbagai kebijakan yang lebih berorientasi pada upaya peningkatan sektor jasa yang menjadi tumpuan Pendapatan Asli Daerah (PAD), seperti pembangunan hotel−hotel yang dilengkapi dengan tempat hiburan malam, pusat−pusat perbelanjaan modern, pertokoan (ruko−ruko), restoran dan lain sebagainya. Bukan untuk meningkatkan kesejahteraan

masyarakat dalam arti yang luas. Hal ini tersirat dari bagaimana setiap jengkal tanah yang ada di Kota Banjarmasin, senantiasa dimaknai sebagai lahan bisnis yang wajib dikembangkan bagi elit politik dengan seluruh kroni–kroninya.

Kondisi yang demikian pada gilirannya menimbulkan sikap apatis warga terhadap persoalan publik. Minimnya ruang–ruang publik untuk mendiksusikan persoalan publik adalah salah satu penyebabnya. Selama ini keterlibatan masyarakat untuk mengurusi persoalan publik di kota ini memang masih sangat kurang. Hal ini selaras dengan data PWD 2013 yang menunjukkan bahwa partisipasi warga untuk terlibat dalam urusan publik di kota ini masih jauh dari harapan. Hanya 13% yang menyatakan baik, 50% menyatakan buruk, dan 38% menyatakan biasa saja. Artinya nyaris tanpa ada perubahan yang berarti bagi warga untuk terlibat dalam persoalan publik. Kurangnya perhatian warga untuk terlibat dalam urusan publik ini juga karena adanya anggapan bahwa urusan publik adalah kewajiban pemerintah sebagai pelayan masyarakat, bukan urusan warga ataupun pihak swasta. Sebagaimana data PWD 2013 yang menunjukkan bahwa 21% informan menyatakan persoalan publik adalah urusan pemerintah, walaupun juga sebagian informan mengatakan bahwa persoalan publik urusan warga dan pihak swasta. Sehingga mereka pun pada posisi menunggu apa yang akan mereka dapatkan dari pemerintah kota sebagai pelayan masyarakat.

Kurangnya perhatian warga di Kota Banjarmasin untuk terlibat membicarakan persoalan publik ini tentunya bukan faktor yang tunggal. Namun penjelasan di atas secara umum menunjukkan masih lemahnya instrumen demokrasi terutama berkaitan dengan hak–hak kewargaan, sehingga warga pun bersikap tidak peduli dan cenderung tidak punya inisiatif untuk

melibatkan diri menjadi bagian dari apa yang disebut oleh Beetham aktor pro–demokrasi[7].

Hal inilah yang mendorong lembaga *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan untuk lebih aktif memerankan diri sebagai lembaga yang melakukan kontrol publik terhadap berbagai pelayanan publik dan isu–isu publik di kota ini. Sebagai lembaga baru tentu tidaklah mudah melakukan peran–peran tersebut, apalagi berhadapan dengan aktor–aktor dominan yang siap mengeksklusi mereka lantaran perbedaan kepentingan. Oleh karena itu, diperlukan berbagai strategi untuk menguatkan peran dan posisi mereka sebagai pemimpin yang otoritatif dalam pelayanan publik, dengan memperhatikan berbagai peluang dan tantangan yang mereka hadapi.

Kehadiran *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan di Kota Banjarmasin sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan publik, selama ini dianggap signifikan untuk mempengaruhi kebijakan publik di kota ini. Dari banyaknya aduan yang masuk dan berbagai upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas serta menjamin pelayanan publik agar sesuai dengan asas–asas umum yang berlaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka kerja–kerja yang dilakukan lembaga tersebut patut diapresiasi. Di tengah minimnya aktor–aktor pro–demokrasi lainnya untuk terlibat aktif memperbincangkan persoalan publik.

Dengan demikin menarik untuk ditelisik lebih mendalam bagaimana peran yang mereka lakukan untuk mengawasi implementasi kebijakan publik di kota ini. Untuk menjawab persoalan tersebut, maka tulisan ini akan mengetengahkan strategi yang digunakan atau dipilih para aktor alternatif[8] yang bekerja di lembaga *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan

Selatan untuk menjalankan peran dan funginya sebagai lembaga penyelenggara pelayanan publik.

Tulisan ini akan difokuskan pada pertanyaan tentang bagaimana upaya aktor alternatif untuk memperkuat otoritas dan legitimasi dirinya dalam rangka menjalankan popular *control*, dan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan partisipasi dan representasi warga terhadap pelayanan publik, serta bagaimana aktor alternatif memprioritaskan isu–isu publik dari sekian banyak isu dan bagaimana mentransformasi isu publik yang prioritas tersebut menjadi agenda politik.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian. Bagian pertama pendahuluan dan bagian kedua mengulas tentang keberadaan lembaga pelayanan publik/*Ombudsman* sebagai lembaga representasi publik, dan juga mengupas peran yang selama ini dilakukan *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan untuk meningkatkan partisipasi publik terhadap isu–isu pelayanan publik. Kemudian pada bagian kedua mengulas tentang strategi aktor dalam memaknai demokrasi. Pada bagian ini juga diulas tentang strategi aktor dalam melakukan pemenuhan hak–hak warga dalam isu–isu pelayanan publik dan juga memuat peluang dan tantangan *Ombudsman* sebagai lembaga representasi publik.

Lembaga Pelayanan Publik; Lembaga Representasi Rakyat

Kehadiran lembaga pelayanan publik atau disebut dengan *Ombudsman* sejak bergulirnya reformasi menarik dicermati dalam konteks politik kewargaan. UU RI Nomor 37 Tahun 2008 tentang *Ombudsman* RI dan Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa:

Ombudsman adalah lembaga yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD, dan BHMN serta badan swasta maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Definisi tersebut menegaskan bahwa *Ombudsman* adalah sebuah lembaga baru yang sengaja dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini hampir tidak ada lembaga yang secara resmi dibentuk baik dari pusat maupun daerah khususnya di Kalimantan Selatan untuk melakukan pengawasan dan menampung pengaduan warga terhadap pelayanan publik. Dibentuknya lembaga ini tentu saja merupakan salah satu upaya untuk meminimalkan berbagai penyelewengan dalam pelaksanaan pelayanan publik yang selama ini kerapkali merugikan masyarakat. Keberadaan lembaga ini sekaligus membuka kesempatan bagi warga untuk menyampaikan keluhannya menyangkut pelayanan publik, termasuk pelayanan yang dilakukan oleh instansi penegak hukum yang selama ini sulit tersentuh hukum.

Oleh karena itu, dibentuknya lembaga *Ombudsman* ini disertai dengan kewenangan untuk tidak hanya melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara atau pemerintah yang memang fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat, tetapi juga kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan Badan Hukum Milik Negara

(BHMN), serta badan swasta atau individu yang diberikan mandat untuk menyelenggarakan pelayanan publik dengan sumber dana berasal dari APBN dan APBD. Di luar itu, maka *Ombudsman* secara tidak langsung tidak punya kewenangan untuk menindaklanjuti laporan yang disampaikan atau dugaan penyelewenangan. Di tengah keterbatasan wewenang yang dimiliki, *Ombudsman* tetap memiliki peran yang sangat strategis sebagai kontrol terhadap pelayanan publik dan media pendidikan kewargaan bagi masyarakat untuk peduli terhadap berbagai persoalan publik di sekitarnya.

Sehubungan dengan tugas pengawasan yang mesti dijalankan, maka lembaga ini memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti berbagai laporan yang disampaikan kepada mereka. Laporan yang dimaksud adalah laporan maladministrasi yang dilakukan lembaga ataupun perseorangan sebagaimana tersebut di atas. Dalam UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pelayanan Publik, definisi maladministrasi disebutkan sebagai berikut:

> *Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui kewenangan, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dan Pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.*

Definisi tersebut menjelaskan bahwa maladministrasi adalah tindakan melawan hukum baik dengan menggunakan wewenang ataupun melampaui kewenangan yang diberikan

sehingga menimbulkan kerugian material maupun immaterial baik bagi masyarakat maupun individu. Definisi tersebut sekaligus menyiratkan bahwa *Ombudsman* memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai langkah terhadap penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam konteks ini setiap individu atau kelompok dapat melaporkan tindakan atau hal–hal yang mereka anggap telah melampaui kewenangan sebagaimana tersebut di atas. Dengan kewenangan yang dimiliki, maka lembaga tersebut dapat menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi di masyarakat dengan mengacu pada mekanisme kerja yang sudah ditetapkan bersama di tingkat pusat, untuk dijadikan acuan dalam setiap penanganan kasus di daerah. Ada sejumlah nilai yang menjadi prinsip kerja lembaga tersebut yakni nilai kepatutan, keadilan, non diskriminasi, tidak memihak, akuntabilitas, keseimbangan, dan keterbukaan serta kerahasiaan (*Ombudsman* RI, 2008: 5). Dengan berorientasi pada nilai–nilai tersebut, maka harapannya adalah lembaga tersebut benar–benar menjalankan tugasnya dengan baik.

Dalam penanganan kasus yang masuk dari pihak si pelapor, maka kewenangan lembaga *Ombudsman* ini adalah menindaklanjuti laporan tersebut. Adapun bentuk–bentuknya tidak hanya pada posisi menindaklanjuti laporan yang masuk, tetapi juga meminta klarifikasi, melakukan investigasi, dan mediasi, serta memberikan saran dan rekomendasi jika diperlukan. Tingkatan perlakuan penanganan kasus ini tidak semua sama, tetapi dilihat dari jenis kasus yang masuk. Rekomendasi sendiri tidak selalu dikeluarkan. Rekomendasi adalah putusan tertinggi yang disampaikan oleh *Ombudsman* kepada pihak yang terkait dengan pelanggaran dimaksud.

Rekomendasi *Ombudsman* merupakan putusan tertinggi atau putusan akhir bila penyelenggara pelayanan publik tidak mau memperbaiki layanannya atau tidak mau menindaklanjuti laporan masyarakat. Sifat rekomendasi ini adalah final dan mengikat, sehingga siapa pun yang mendapatkan rekomendasi dari *Ombudsman* atas laporan penyelewengan kewenangan yang dilakukan ini, maka wajib dilaksanakan terutama oleh atasan terlapor. Pelaksanaannya akan diawasi oleh kepala daerah dan harus dilaporkan oleh kepala daerah kepada *Ombudsman*. Bila kepala daerah tidak menjalankan rekomendasi tersebut, maka menurut UU Pemerintah Daerah, pejabat daerah tersebut akan dipanggil untuk disekolahkan kembali. Karena hal ini menunjukkan bahwa kepala daerah tidak memahami tugas dan fungsinya dengan baik.

Selanjutnya terkait dengan rekomendasi yang dikeluarkan *Ombudsman* RI, Kepala *Ombudsman* Perwakilan Kalimantan Selatan menyampaikan sebagai berikut:

> "*Dalam satu tahun, jumlah rekomendasi Ombudsman seluruh Indonesia hanya berkisar 30–an rekomendasi, dan di Kalimantan Selatan, hingga hampir 5 tahun keberadaan Ombudsman, baru dua rekomendasi yang dikeluarkan, yaitu pertama rekomendasi untuk mencabut peraturan yang diskriminasi menyangkut penerimaan siswa baru di kota Banjarbaru, kedua; rekomendasi menyangkut ganti rugi lahan masyarakat yang dijadikan jalur hijau oleh Pemerintah Daerah Kotabaru. Kedua rekomendasi tersebut dijalankan oleh pemerintah. Kenapa rekomendasi tidak banyak dikeluarkan, pertama karena ia merupakan putusan yang tertinggi, kedua karena sebagian besar laporan selesai pada tingkat klarifikasi atau investigasi dan mediasi, sehingga tidak diperlukan rekomendasi*".

Sebagai putusan tertinggi, maka rekomendasi yang dikeluarkan sangatlah selektif. Dalam realisasinya penanganan kasus tidak selalu berujung pada keluarnya rekomendasi, sebagaimana dituturkan oleh Kepala *Ombudsman* di atas. Selama kasus tersebut bisa ditangani sampai mediasi, maka rekomendasi pun tidak dikeluarkan. Jadi sangat tergantung pada tahapan penyelesaian kasus itu sendiri. Disampaikannya rekomendasi kepada para pejabat publik terkait dimaksudkan agar ada perbaikan pelayanan prosedur pelayanan publik dan juga ada perubahan terhadap UU serta peraturan perundang–undangan lainnya dalam rangka mencegah maladministrasi.

Dengan sejumlah kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut dan jumlah pengaduan yang masuk menyiratkan bahwa *Ombudsman* menjadi alternatif warga untuk menyampaikan pengaduan tentang berbagai isu pelayanan publik. Sekaligus menyiratkan bahwa sebagai sebuah lembaga yang merepresentasikan kepentingan publik, *Ombudsman* mempunyai peran yang signifikan dalam mendorong pemenuhan hak–hak pelayanan publik bagi masyarakat. Selama ini, warga tidak tahu harus ke mana menyampaikan pengaduan ketika mereka mengalami persoalan terkait isu–isu pelayanan publik. Media dan LSM merupakan alternatif lain bagi warga untuk menyampaikan keluhannya. Namun keterbatasan akses yang dimiliki mereka, membuat solusi yang ditawarkan tidak selalu memuaskan harapan masyarakat.

Kehadiran *Ombudsman* seperti oase di tengah ketidaktahuan masyarakat siapa yang berwenang untuk mengurus persoalan publik, di samping pada sisi yang lain menurunnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga–lembaga negara dan swasta milik negara. *Ombudsman* menjadi lembaga perantara yang

dianggap mampu memediasi berbagai persoalan pelayanan publik yang kerap dialami warga tanpa diskriminasi. Dalam konteks ini, keragaman identitas mendapatkan tempat untuk diperlakukan dan dilayani sesuai dengan aturan dan prosedur yang berlaku. Pada konteks ini pulalah kehadiran lembaga ini dapat mendorong instrumen–instrumen demokrasi untuk kepentingan yang lebih luas.

Sebagai lembaga negara yang baru, *Ombudsman* pada awalnya tidaklah familiar di tengah masyarakat, terlebih istilah yang digunakan untuk menyebut lembaga ini begitu sulit bagi warga kebanyakan. Istilah *Ombudsman* sendiri adalah istilah yang berasal dari bahasa Swedia, karena memang lembaga *Ombudsman* yang ada di Swedia merupakan lembaga yang menjadi rujukan dibentuknya lembaga *Ombudsman* di Indonesia.

Begitu pula di Kota Banjarmasin, sejak dibentuk pada November 2010, *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan mengundang sejumlah tanya warga mengenai apa dan siapa lembaga *Ombudsman* tersebut, apa yang dikerjakan dan bagaimana sistem kerjanya. Apakah lembaga ini hanya perpanjangan tangan dari pusat yang tidak akan memberikan kontribusi yang berarti bagi daerah. Atau apakah lembaga ini hanya untuk menunjukkan bahwa secara formal, kualitas demokrasi kita sudah semakin membaik seiring dengan dibentuknya lembaga–lembaga independen yang mempunyai wewenang sebagaimana disebut di atas. Juga apakah lembaga tersebut bagian dari ‘kawan’ atau ‘lawan’ untuk mendorong proses demokratisasi yang lebih bermakna. Demikian beberapa pertanyaan yang masih memenuhi benak warga akan kehadiran lembaga yang masih baru itu di tengah masyarakat Banjarmasin.

Memenuhi apa yang masih menjadi pertanyaan masyarakat tersebut, maka langkah pertama yang dilakukan *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan ketika itu adalah melakukan kunjungan atau audiensi ke sejumlah instansi dan lembaga negara maupun swasta. Juga ke sejumlah organisasi sipil yang dianggap strategis untuk mensosialisasikan keberadaaan *Ombudsman* di Kalimantan Selatan khususnya di Banjarmasin. Berbarengan dengan itu juga dirintis upaya kerjasama untuk membangun dialog tentang berbagai persoalan publik di Kota Banjarmasin, seperti dengan media lokal Banjarmasin Post, TVRI Lokal serta radio, baik RRI maupun radio lainnya. Kemudian juga dibangun berbagai diskusi publik dengan sejumlah organisasi masyarakat sipil yang ada di Kota Banjarmasin menyangkut tema yang urgen untuk disikapi bersama. Selain itu, juga langsung turun jemput bola ketika mendengar pengaduan masyarakat untuk melakukan investigasi lebih lanjut akan persoalan yang terjadi di masyarakat.

Dengan serangkaian kerja sama tersebut warga diharapkan dapat memperoleh pengetahuan tentang lembaga *Ombudsman* dan aktivitas–aktivitas yang dilakukan. Lebih lanjut warga pun menjadi terbuka tanpa segan untuk datang langsung menyampaikan pengaduan kepada lembaga tersebut atau meminta untuk turun langsung melihat persoalan di lapangan.

Langkah–langkah tersebut adalah upaya *Ombudsman* membangun ruang–ruang bersama untuk mengurusi persoalan publik, sehingga kerja yang demikian bukan saja menjadi tugasnya *Ombudsman* akan tetapi adalah kerja bersama masyarakat untuk mewujudkan kehidupan masyarakat Banjarmasin yang lebih baik. Karena kota dibangun bukan milik perseorangan atau kelompok tertentu saja, akan tetapi milik semua warga kota. Karena itu kewajiban bersama juga untuk mengurusnya.

Strategi Aktor Alternatif dalam Memaknai Demokrasi

Kehadiran aktor pro–demokrasi dalam memaknai demokrasi, mendapatkan tempat ketika dibentuknya lembaga–lembaga negara yang dianggap merepresentasikan kepentingan publik. Seperti halnya *Ombudsman* yang dalam konteks ini adalah aktor alternatif, sebagai wadah untuk mendorong proses demokratisasi menjadi lebih bermakna. Hasil Survei PWD di Kota Banjarmasin 2013 menunjukkan bahwa aktor–aktor demokrasi kebanyakan berasal dari kalangan aktivis yang kemudian berupaya memanfaatkan peluang yang ada untuk terlibat dalam proses politik di tingkat lokal. Data pada Tabel 12 memperlihatkan bagaimana komposisi aktor yang dianggap paling berpengaruh di tingkat lokal.

Lima posisi tertinggi yang diduduki aktor berpengaruh adalah aktivis masyarakat sipil, kelompok pengusaha, pejabat publik, anggota parlemen, dan pimpinan atau aktivis parpol. Aktor–aktor tersebut adalah aktor–aktor yang paling berpengaruh di wilayah publik, namun belum tentu legitim untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.

Tabel 12. Aktor-aktor Utama di Kota Banjarmasin

No.	Posisi Aktor Saat Ini	%
1	Aktivis/Pengurus/Pimpinan CSO	17,3
2	Pengusaha	15,4
3	Pejabat Publik yang Terpilih melalui Pemilu	15,1
4	Anggota DPR/DPRD	12,5
5	Fungsionaris Parpol	11,2

Sumber: Survei PWD Banjarmasin, 2013

Dalam konteks demokrasi, aktor dominan — dalam hal ini pejabat publik, anggota parlemen, fungsionaris parpol, dan pengusaha — lebih cenderung mengabaikan instrumen demokrasi, dan lebih banyak mengambil jalan pintas yang lebih popular dengan menggunakan basis ekonomi dan koersif untuk memperluas dukungan. Sementara aktor alternatif, yakni aktivis CSO, lebih memilih untuk menggunakan instrumen demokrasi dengan menggunakan modal pengetahuan dan jaringan. Modal budaya dan sosial ini menjadi prioritas utama aktor ini. Sementara basis ekonomi dan koersif tidak digunakan.

Modal pengetahuan yang digunakan aktor ini, di antaranya adalah pengetahuan tentang tiga belas aturan dan regulasi demokrasi yang dikemukakan oleh Beetham (1999). Beetham menyebutkan bahwa kualitas demokrasi dapat dilihat pada praktik mengimplementasikan 13 institusi demokrasi tersebut. Instrumen demokrasi yang dimaksud dibagi dalam empat kelompok besar sebagai berikut:

Pertama, terkait dengan kewarganegaraan, terdiri dari kewarganegaraan yang setara, aturan main, keadilan yang setara, dan hak asasi manusia universal. Kedua, terkait dengan keterwakilan, yang terdiri dari perwakilan politik yang demokratis, partisipasi warganegara, adanya saluran kepentingan berbasis kepentingan dan isu yang terlembaga, demokrasi lokal, dan kontrol penggunaan instrumen kekerasan yang demokratis. Ketiga aturan main yang terkait dengan tata pemerintahan yang demokratis. Institusi ini terdiri dari tata pemerintahan yang transparan, akuntable dan imparsial, serta kemandirian pemerintah dalam membuat keputusan dan mengimplementasikannya. Kemudian yang keempat, terkait dengan masyarakat sipil.

Ke–13 institusi demokrasi yang dipaparkan di atas, seyogianya menjadi acuan bagi para aktor dalam mendorong demokratisasi terutama di tingkat lokal. Bukan sebaliknya untuk diabaikan. Data PWD menunjukkan bahwa yang sering memajukan institusi–institusi demokrasi untuk kepentingan yang lebih luas adalah aktor alternatif bukan aktor dominan. Sebanyak 94% informan mengatakan bahwa aktor alternatiflah yang menggunakan instrumen ini untuk mendorong demokrasi. Berbeda dengan aktor dominan yang lebih banyak mengabaikan.

Ada beberapa instrumen demokrasi yang juga mereka gunakan, akan tetapi hal itu hanya untuk berbuat'seolah–olah mendorong demokrasi, sehingga kadang–kadang aturan–aturan kewargaan terutama berkaitan dengan kesetaraan warga mereka gunakan (65%) dan kesetaraan dalam mendapatkan keadilan juga mereka gunakan (60%), padahal mereka bermaksud menyelewengkan.

Berbeda dengan aktor dominan, instrumen demokrasi yang kerap kali menjadi fokus perhatian aktor alternatif adalah terkait dengan aturan dan regulasi tentang kewarganegaraan, representasi, pemerintahan dan masyarakat sipil. Kempat bagian tersebut saling berkaitan, sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh untuk membangun kesadaran publik.

Berikut data Survei PWD 2013 yang menyebutkan aktor alternatif yang sering membicarakan urusan publik, salah satunya adalah lembaga tersebut. Lihat tabel 13 berikut.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa lembaga negara — dalam hal ini — *Ombudsman*, adalah salah satu dari aktor alternatif yang kerap kali membicarakan isu–isu publik. Sebagai bagian dari aktor demokrasi, maka posisi aktor alternatif ini adalah subyek yang melakukan kontrol terhadap isu publik.

Tabel 13. Aktor Alternatif Kota Banjarmasin

No.	Lima Kelompok Aktor Alternatif	%
1.	Aktivis CSO	30%
2.	Lembaga Negara	30%
3.	Akademisi, Profesional	21%
4.	*Public Figure*, Adat *leader/Ethnics Group Leader*	7%
5.	Birokrat	5%

Sumber: Survei PWD Banjarmasin, 2013

Ketiga belas aturan sebagaimana yang diungkapkan Beetham di atas merupakan modal utama aktor ini untuk melakukan penguatan masyarakat, membangun kesadaran publik bahwa mereka semuanya mempunyai hak yang sama untuk diperlakukan setara dan adil secara hukum, politik, sosial dan budaya.

Persoalan publik adalah persoalan bersama yang dihadapi warga. Oleh karena itu rakyat pun punya kewajiban untuk aktif berpartisipasi terlibat membicarakan isu–isu tersebut agar kehidupan mereka menjadi lebih baik. Mereka harus disadarkan agar dapat terlibat aktif membicarakan isu–isu tersebut. Karena hal ini juga menunjukkan bahwa mereka telah melakukan fungsi kontrol terhadap pemerintah.

Posisi *Ombudsman* dalam konteks ini adalah merepresentasikan kepentingan publik. Sebagai bagian dari masyarakat sipil, maka arena tersebut dipilih agar bisa langsung mempengaruhi arus besar wacana publik tentang isu–isu yang berhubungan dengan pelayanan publik. Berbagai strategi pun digunakan untuk mendorong keterlibatan warga, di antaranya adalah bersama–sama dengan kelompok masyarakat sipil lainnya mendiskusikan isu–isu publik yang menjadi perbincangan hangat di media, seperti kasus Pemerintah Kota yang ingin

mengalihkan sebagian areal yang sudah diperuntukkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) bagi masyarakat. Padahal RTH tersebut sebelumnya adalah pemakaman Nasrani yang kemudian dihibahkan kepada Pemerintah Kota agar masyarakat Kota Banjarmasin mempunya ruang yang bisa digunakan untuk sarana berkumpul, berkomunikasi dengan melintasi sekat–sekat perbedaan yang selama ini masih menjadi masalah sebagian kalangan. Ini adalah salah satu strategi yang digunakan aktor ini untuk menyikapi persoalan publik dan mendorong keterlibatan banyak pihak yang beragam terhadap isu–isu tersebut.

Selanjutnya strategi lainnya adalah dalam hal pengemasan isu yang dilakukan aktor alternatif ini. Berdasarkan pengaduan warga yang dilaporkan kepada mereka, maka berbagai langkah dilakukan aktor ini untuk menggulirkan isu publik tersebut menjadi wacana publik. Isu–isu tersebut tidak menjadi isu yang tunggal, akan tetapi mereka mengemas isu tersebut dengan beberapa isu–isu strategis lainnya, sehingga eksklusi yang mungkin terjadi relatif bisa diatasi dengan cara yang demikian. Berbeda dengan aktor dominan yang lebih fokus dalam mengemas isu yang tunggal dibandingkan dengan upaya yang dilakukan aktor alternatif. Sebagai perbandingan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 14. Bagaimana Para Aktor Mengemas Isu di Kota Banjarmasin

No.	Mengemas Isu	Aktor Dominan	Aktor Alternatif
1	Isu tunggal	41%	16%
2	Beberapa isu strategis	54%	79%
3	Tidak tahu	4%	5%

Sumber: Survei PWD Banjarmasin, 2013

Tabel tersebut menyajikan upaya yang dilakukan oleh aktor alternatif untuk mewacanakan isu publik agar menjadi keprihatinan bersama warga. Hal ini juga memberikan pengaruh terhadap kerja–kerja lembaga tersebut melalui ekspos media. Media lokal menjadi salah satu pilihan aktor alternatif untuk menggalang dukungan publik akan isu yang dibicarakan dan menjadi pilihan yang strategis, walaupun kerap kali harus berbenturan dengan pemilik modal yang juga punya kepentingan terhadap isu tersebut. Oleh karena itu, untuk lebih meluaskan dukungan, maka kemasan isunya pun tidak tunggal, tetapi dikemas dengan isu lain yang lebih menyentuh hak–hak warga selaku warga negara. Isu–isu demokrasi, kesetaraan, hak asasi manusia, penegakan hukum, partisipasi, dan pluralisme adalah pilihan–pilihan instrument demokrasi yang digunakan untuk mengemas isu publik.

Seiring dengan itu pula, diskusi berkala bersama media dilakukan oleh aktor alternatif agar kasus–kasus yang diadukan warga menjadi perhatian. Tentu saja kepentingannya tidak hanya pribadi tetapi lebih jauh adalah agar berbagai isu–isu publik ini menjadi keprihatinan bersama bagi warga untuk bersama–sama dicarikan solusinya. Setiap satu minggu sekali, semua media dikumpulkan untuk membincangkan persoalan publik yang dialami warga. Untuk memberikan perspektif yang lebih luas tentang isu yang dibahas, aktor alternatif ini juga menghadirkan narasumber dari akademisi dan *civil society*. Aktor alternatif juga bersikap pro aktif untuk memediasi persoalan warga dengan menggelar pertemuan dengan para pihak terkait, seperti SKPD atau lembaga lainnya dan bahkan dengan kepala daerah, serta *hearing* dengan DPRD Kota Banjarmasin merupakan langkah–langkah yang selama ini dilakukan.

Langkah–langkah tersebut adalah cara yang dilakukan aktor alternatif untuk memperluas dukungan, dan menjadikan dirinya sebagai pemimpin politik yang legitim dan otoritatif. Media adalah strategi yang tepat untuk mempublikasikan itu. Secara tidak langsung, upaya ini juga menjawab apa yang menjadi pertanyaan–pertanyaan warga terkait dengan peran yang dilakukan *Ombudsman* untuk memengaruhi kebijakan publik. Ekspos media atas kasus–kasus pelayanan publik yang masih terabaikan, menulis di berbagai media dan terlibat memperbincangkan berbagai isu publik yang bergulir di media, sekaligus membangun pemahaman publik bahwa aktor alternatif adalah aktor pro–demokrasi yang paham dengan konteks sosial dan politik di tingkat lokal.

Selanjutnya sebagaimana dijelaskan di awal, bahwa problem Kota Banjarmasin adalah masih terabaikannya isu–isu publik yang dianggap penting bagi warga. Dalam penyelesaian isu–isu publik tersebut, data PWD menyebutkan bahwa 21% menyerahkan kepada pemerintah, walaupun sebagian lainnya menyebutkan bahwa juga tanggungjawab swasta dan warga sendiri untuk mengatasinya.

Hal ini berarti bahwa persepsi kebanyakan masyarakat selayaknya negara bertanggungjawab melakukan pemenuhan terhadap hak–hak warganya melalui penyediaan berbagai fasilitas publik yang relevan dengan kebutuhan warga, dan bukan disibukkan untuk sektor yang lain. Dan regulasi–regulasi yang berhubungan dengan pelayanan publik juga bagian dari pemenuhan hak–hak warga.

Ketika negara abai, maka masyarakat menganggap bahwa pemerintah tidak menjalankan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Sebagai solusi masyarakat pun cenderung mencari penyelesaian sendiri dengan memanfaatkan sektor–sektor swasta

ataupun individu yang juga mengurusi persoalan publik. Tidak mengupayakan untuk menyampaikan aspirasi ataupun keluhan mereka mengenai isu–isu publik ini kepada pihak–pihak terkait yang berwenang. Hal ini juga dipicu oleh ketidakpercayaan dan ketidaktahuan warga ke mana mereka harus melaporkan ketika mengalami persoalan terkait pelayanan publik. Akibatnya, mereka lebih banyak menunggu sampai perubahan yang mereka harapkan tiba.

Situasi ini tentunya tidaklah baik dan menunjukkan lemahnya kualitas demokrasi di Indonesia. Rendahnya kesadaran warga dapat dilihat seberapa jauh mereka tahu kemana harus melaporkan ketika mengalami persoalan terkait pelayanan publik. Ketika mereka bersifat acuh, masa bodoh dan bahkan apatis menunjukkan bahwa kontrol popular dan persamaan politik warga negara tidak berjalan maksimal. Karena menurut Beetham realisasi gagasan demokrasi itu dapat dilihat dari bekerja atau tidaknya institusi demokrasi. Institusi demokrasi yang dimaksud adalah aturan main demokrasi bukan merujuk pada organisasi atau lembaga demokrasi. Institusi demokrasi tersebut meliputi norma, nilai, sistem kepercayaan prosedur, konvensi, kesepakatan sosial, peraturan dan pengetahuan lokal yang dianggap membentuk struktur dan perilaku serta orientasi individu (Lihat Lauth 2000: 23; Olsen dan March, 1989: 22 dalam Laporan Sementara Survei PWD, 2014). Institusi demokrasi tersebut tidak mungkin bisa diketahui dan bahkan dipahami masyarakat kalau institusi–institusi demokrasi tersebut tidak dipraktikkan.

Penutup

Demokrasi memerlukan aktor–aktor pro–demokrasi sebagai aktor alternatif yang memiliki komitmen yang kuat

untuk mendorong agar proses demokratisasi tidak dibajak oleh para aktor dominan. Keberadaan aktor pro–demokrasi di lembaga *Ombudsman* yang peduli dengan isu pelayanan publik adalah sebuah jawaban untuk mengawal proses demokratisasi tersebut agar berjalan sebagaimana yang diharapkan. Ketika partisipasi warga lemah, lembaga independen tersebut menjadi arena aktor–aktor alternatif untuk meningkatkan popularitas kontrol publik. Namun hal itu tidak cukup tanpa diiringi oleh kemampuan aktor tersebut untuk meningkatkan kapasitasnya agar menjadi pemimpin yang otoritatif dan legitim terhadap isu–isu yang dibangun. Upaya ini tentunya tidak mudah, diperlukan berbagai strategi agar langkah strategis yang dilakukan aktor ini untuk merebut ruang publik benar–benar dapat dimaksimalkan membangun kesadaran warga dalam partisipasi.

Modal sosial dan budaya merupakan pilihan basis yang digunakan untuk mewujudkannya. Aktor alternatif ini tidak memiliki dan menggunakan modal ekonomi dan koersif sebagaimana yang dilakukan oleh aktor dominan untuk menjadikan dirinya menjadi pemimpin yang popular. Jaringan lokal lintas sektor dan nasional yang dibangun dengan melibatkan semua keragaman identitas yang ada di kota tersebut merupakan modal utama yang dimanfaatkan aktor alternatif selain modal pengetahuan tentang berbagai instrumen demokrasi merupakan kekuatan yang dimaksimalkan aktor alternatif ini agar menjadi pemimpin yang otoritatif dan legitim untuk memengaruhi wacana publik dikota tersebut.

Menggandeng media lokal dan aktor alternatif lain, seperti CSO dan akademisi, budayawan serta pemimpin informal (tokoh agama dan tokoh masyarakat) dari berbagai kalangan lintas iman, suku dan sosial serta budaya adalah upaya yang

dilakukan. Di samping itu, tetap membangun hubungan dengan menggandeng pemimpin formal sebagai strategi taktis. Saat ini lembaga pelayanan publik atau *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan di Banjarmasin menjadi alternatif pengaduan warga ketika mereka mengalami berbagai tindakan diskriminatif yang dilakukan oleh negara maupun bisnis. Hal ini tampak dari banyaknya aduan warga yang masuk ke lembaga tersebut. Juga menjadi rujukan media ataupun kalangan lainnya untuk menjadi narasumber atas berbagai isu–isu publik yang bergulir di kota Banjarmasin, serta tetap terlibat aktif dalam berbagai organisasi sipil yang bergerak untuk mewujudkan masyarakat sipil yang demokratis.

Selanjutnya tantangan ke depan dari lembaga ini adalah menjaga konsistensi untuk tetap melanjutkan apa yang telah dirintis dan merawat serta mengembangkan hubungan dengan berbagai *stakeholders* yang telah terbangun dengan baik. Karena tak dapat dipungkiri, tekanan–tekanan politik akan dilakukan oleh pihak–pihak yang merasa terganggu kepentingannya.

Jaringan yang solid akan sangat membantu ketika aktor–aktor prodem ini mendapatkan tekanan yang kuat dari kelompok–kelompok yang punya kepentingan berbeda dengan aktor alternatif ini. Solusinya tidak lain adalah mendorong lebih banyak lagi kelompok–kelompok masyarakat sipil lainnya, agar terlibat dan peduli dengan berbagai persoalan publik untuk mewujudkan kebaikan bersama. Di samping itu, aktor–aktor pro–demokrasi lainnya juga perlu didorong untuk masuk dan merebut ruang–ruang publik, agar ruang–ruang tersebut tidak didominasi oleh kelompok tertentu saja, tetapi benar–benar merepresentasikan kepentingan rakyat. Bagaimanapun juga

aktor dominan senantiasa melakukan berbagai strategi untuk melemahkan kekuatan masyarakat sipil.

Berbarengan dengan itu pula, kapasitas aktor harus terus ditingkatkan karena tantangan zaman yang dihadapi akan berbeda–beda. Proses pendidikan politik kewargaan atau pendidikan demokrasi dan pengkaderan juga harus terus dilakukan. Hal ini dimaksudkan agar mendorong munculnya aktor–aktor pro–demokrasi baru yang akan terus mengkampanyekan pentingnya membangun kesadaran publik untuk menata kehidupan kota Banjarmasin yang inklusif bagi semua warga.

Semakin banyak ruang publik diisi oleh aktor–aktor alternatif yang memiliki komitmen dan konsisten mengusung isu–isu publik, maka upaya untuk mendorong kesetaraan dan keadilan bagi semua warga akan terwujud. Peluang dan tantangan ini perlu benar–benar dimanfaatkan oleh aktor–aktor pro–demokrasi untuk mengkonsolidasikan kembali gerakan yang sepertinya semakin melemah dan bahkan dilemahkan untuk kehidupan Indonesia yang lebih baik lagi. Oleh karena itu, pilihan–pilihan strategis harus diambil dan bahkan direbut, karena ruang–ruang publik adalah arena konstestasi dan negosiasi banyak kepentingan. Tentu saja kehadiran aktor pro–demokrasi di wilayah tersebut sangat strategis untuk kepentingan publik yang lebih luas. Masuk dan terlibat dalam arena tersebut adalah salah satu alternatif dari sekian pilihan strategis yang dilakukan aktor alternatif untuk terus memaknai demokrasi sebagai proses yang tak henti dalam membangun demokratisasi yang lebih baik lagi ke depan. ■

Referensi

Abidin Bagir, Zainal. 2011. *Pluralisme Kewargaan; Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*. Yogyakarta: CRCS-Mizan.

Demos. 2005. *Menjadikan Demokrasi Bermakna; Masalah dan Pilihan Di Indonesia*. Jakarta: Demos.

Mujiburrahman. 2008. *Mengindonesiakan Islam; Representasi dan Ideologi*. Yogyakarta: Pusataka Pelajar.

Ombudsman RI. Perwakilan Kalimantan Selatan. 2013. *Kepatuhan Pemerintah Daerah Kota Banjarmasin dalam Pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.

Ombudsman RI, *et.al*. 2014. *Untuk Para pengabdi; Bunga Rampai Upaya Menggiatkan Kepatuhan Terhadap UU Pelayanan Publik*. Jakarta: ORI.

Priyono, A.E. dan Usman Hamid. 2014. *Merancang Arah Baru Demokrasi; Indonesia Pasca-Reformasi.* Jakarta: KPG-Public Virtue Institute, Hivos, dan Yayasan Tifa.

Samadhi, Willy Purna dan Nicolaas Warouw. 2013. *Demokrasi Di Atas Pasir.* Jakarta: PCD Press.

PWD Project. 2013. Buku Panduan Survei Perkembangan Demokrasi Di Indonesia. Yogyakarta: UGM-UIO. *Tidak diterbitkan*.

Schulte Nordholt, Henk dkk, (eds). 2014. *Politik Lokal Di Indonesia*. Jakarta: KITLV-Yayasan Obor.

Catatan Belakang:

1. Disebut kota seribu sungai karena banyaknya sungai-sungai yang mengalir di kota tersebut, walaupun sekarang sudah banyak yang tidak berfungsi karena tertutupi bangunan-bangunan rumah, perkantoran dan ruko-ruko. Istilah tersebut sekaligus menunjukkan bagaimana ketergantungan masyarakat

Banjarmasin dengan sungai sebagai sumber kehidupan. Sungai tidak hanya berfungsi sebagai jalur transportasi, tetapi juga tempat untuk aktifitas sehari-hari, seperti MCK, berdagang dan industri pengolahan kayu serta yang lainnya.

2. *Bungas* dalam bahasa Banjar bermakna *cantik* atau *gagah*. Tapi bisa juga diartikan *bagus* dan *indah*. Dan slogan ini adalah kependekan dari kata *bersih, unggul, nyaman, gagah, aman* dan *serasi*. Banjarmasin diarahkan untuk menjadi kota yang demikian sebagaimana slogan kota tersebut. Harapannya Banjarmasin menjadi kota yang lebih baik, memiliki daya saing yang tinggi, berprestasi dan *bungas*.

3. Survei ini dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kepatuhan penyelenggaraan pelayanan publik. Belum pada tingkat apakah pengguna layanan terpuaskan dengan layanan yang diberikan atau tidak. Survei ini baru tahap awal tentang kepatuhan instrument terselenggaranya sebuah pelayanan publik. Instrumen yang dimaksud meliputi berbagai perangkat yang memudahkan bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari dinas yang bersangkutan. Perangkat yang dimaksud meliputi dokumen mengenai SOP, ketentuan internal, foto-foto tata ruang unit layanan dan berbagai publikasi menyangkut visi, misi dan maklumat dan lain sebagainya (*Ombudsman* RI, 2014: 142).

4. Pelayanan publik yang dimaksud meliputi kewajiban untuk menyusun dan menyediakan standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi pelayanan publik, sarana dan prasarana dan/atau fasilitas pelayanan publik, pelayanan khusus, pengelolaan pengaduan dan sistem pelayanan terpadu, sebagaimana telah diatur dalam pasal 15 bab V UU Pelayanan Publik (*Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan, 2013: 4).

5. Zona hijau adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan

SKPD yang memiliki kepatuhan tinggi terhadap ketentuan UU Pelayanan Publik. SKPD yang termasuk dalam zona ini adalah Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Dan Penanaman Modal dengan skore 830 (*Ombudsman* RI, 2013: 145)

6. Zona merah adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan SKPD yang belum mematuhi ketentuan UU Pelayanan Publik. SKPD yang termasuk dalam zona ini adalah PDAM Bandarmasih dengan skor (650), Dinas Pendapatan Daerah (550), Dinas Kesehatan (505), Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika (490), Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (430), Badan kepegawaian, pendidikan dan pelatihan (350), Dinas Pendidikan (320), Dinas Sosial dan Tenaga Kerja (290), Dinas Koperasi UMKM (250), Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga (190), Dinas Perindustrian dan Perdagangan (140), Dinas Bina Marga (130), Dinas Tata Ruang, Cipta Karya dan Perumahan (90), Badan Lingkungan Hidup Daerah (10) (Ombudsman RI, 2013).

7. Aktor pro-demokrasi yang dimaksud adalah individu atau pribadi yang sadar akan hak-haknya sebagai warga negara, yang dengan kesadaran yang ia miliki menjadikannya aktif untuk terlibat membicarakan dan mengurusi persoalan publik.

8. Sebagaimana yang ditunjukkan dalam hasil riset PWD 2013 bahwa salah satu aktor alternatif yang terlibat aktif membicarakan urusan publik di Kota Banjarmasin adalah pejabat publik/ negara, 13% informan mengatakan demikian. Sama angkanya dengan CSO/Aktivis yang juga 13%. Selain itu yang juga aktif membicarakan isu publik adalah profesional/akademik, 9% informan menyebutkan. Pejabat publik yang dimaksud dalam riset ini adalah pejabat yang bekerja di lembaga *Ombudsman* RI Perwakilan Kalimantan Selatan.

14. KUPANG: KOTA TANPA (PERSOALAN) PUBLIK

Rudi Rohi

Pendahuluan

Kota Kupang merupakan pusat penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Oleh karenanya pula kota ini menjadi bagian dari penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan pelayanan publiknya. Sebagai ibukota provinsi, kota ini tidak terhindar dari kedudukannya sebagai sentra aktivitas sosial, politik, dan demokrasi lokal dengan berbagai dinamika kebutuhan dan upaya pemenuhannya. Salah satu yang mendasar sebagaimana dimaksud adalah kebutuhan akan pelayanan publik di sektor kesehatan. Adanya pertumbuhan dan perkembangan kota yang pesat telah mendorong pelayanan publik di sektor ini menjadi kebutuhan yang tidak bisa ditawar, bahkan tak bisa dipungkiri bahwa

tuntutan dan kebutuhan publik di sektor ini terus meningkat seiring berjalannya waktu terutama dalam 5 tahun terakhir.

Meningkatnya jumlah penduduk berbanding lurus dengan tuntutan terhadap ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan. Sejalan dengan itu, perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan modern yang begitu cepat telah membawa warga Kota Kupang tiba pada kebutuhan kesehatan yang kompleks. Tak bisa dihindari, hal ini pada gilirannya meningkatkan tuntutan jumlah dan kualitas pelayanan publik di sektor kesehatan. Fenomena ini seperti yang ditunjukkan melalui temuan dalam hasil survei *Power, Welfare, and Democracy* (PWD).

Pelayanan publik menjadi isu penting dan mayor yang mendapatkan perhatian sebagai persoalan serius. Setidaknya 59% tanggapan survei menyatakan demikian. Kendati begitu, pertumbuhan kota dan kebutuhan yang demikian belum diikuti dengan peningkatan ketersediaan pelayanan publik di sektor kesehatan sebagaimana diharapkan. Temuan hasil survei menjelaskan sejumlah persoalan konkret dalam pelayanan publik yang diidentifikasi sebagai persoalan serius menempatkan buruknya persoalan pelayanan kesehatan sebagai yang paling mengkhawatirkan dengan 2% tanggapan. Selanjutnya diikuti dengan persoalan pelayanan pendidikan 20%, kesejahteraan dan *social security* 16%, transportasi publik 14%, *public housing* 10%, dan selebihnya merupakan isu lain yang terkait dengan pelayanan publik.

Ironi dalam realitasnya tak dapat disangkal, pelayanan publik di sektor kesehatan di kota dengan sejuta bunga Flamboyan ini masih saja terpuruk. Pelayanan publik di sektor ini memperlihatkan keprihatinan yang mendalam. Hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa kasus yang sangat

menyedihkan, bahkan bisa dikatakan sebagai tragedi kemanusiaan dari waktu ke waktu. Kasus terlantarnya jasad seorang anak kecil karena orang tuanya tidak mampu membayar biaya ambulans yang mestinya tidak berbayar sehingga jasad tersebut dibawa pulang ayahnya hanya dengan digendong dan berjalan kaki sejauh 10 kilometer[1]. Kemudian kematian pasien karena terlambat ditangani dokter, sampai dengan malpraktik yang terjadi hingga mengakibatkan meninggalnya seorang anak berkebangsaan Kanada[2], merupakan bukti konkret yang menjelaskan buruknya kualitas pelayanan publik di sektor kesehatan di Kota Kupang.

Sederet persoalan buruknya pelayanan kesehatan di atas pada gilirannya mencapai derajat keseriusan persoalan yang mulai berdampak luas dan menyentuh emosi serta kepentingan warga kota. Bahkan perstiwa tersebut diliput media massa secara lokal dan nasional serta mendapatkan perhatian langsung dari Komisi IX DPR–RI. Meskipun demikian, persoalan pelayanan publik di sektor kesehatan ini belum menjadi wacana serius yang diperdebatkan untuk diagendakan sebagai persoalan atau isu publik guna diitindaklanjuti penanggulangannya dalam bentuk kebijakan. Hal ini ditunjukkan oleh belum adanya kebijakan dari pemerintah untuk menyelesaikan persoalan–persoalan pelayanan kesehatan yang ada tersebut.

Jikapun ada kebijakan yang sedikit terkait dengan persoalan ini, maka itu adalah program pemerintah Kota Kupang berupa Brigade Kupang Sehat. Program ini bentukanya semacam membuka klinik khusus setiap hari untuk menangani pasien gawat darurat. Dengan demikian, program ini sebenarnya lebih mirip dengan unit atau instalasi gawat darurat yang diperluas. Padahal persoalan pelayanan kesehatan yang ada di unit atau instalasi gawat darurat hanya merupakan sebagian kecil dari kompleksitas

dan begitu banyak persoalan buruknya pelayanan publik di sektor ini. Sementara itu pada saat yang sama, pemerintah provinsi tetap tidak merespon sedikitpun terhadap berbagai persoalan pelayanan kesehatan yang ada kendati ikut terlibat dalam memberikan pelayanan publik di sektor ini. Akibatnya, persoalan pelayanan publik di sektor kesehatan ini terus berkepanjangan dan tidak jarang berulang kasus serupa.

Meningalnya ibu hamil karena terlambat ditangani sehingga tidak mendapatkan perawatan medis saat akan melahirkan[3], terlantarnya seorang kakek renta di ruang instalasi gawat darurat[4], kasus kematian bayi akibat terlambat ditangani proses kelahirannya dikarenakan petugas medis yang bertugas tertidur pulas saat dibutuhkan[5], dan seterusnya merupakan sederet kasus yang menjadi bukti dan penjelasan persoalan buruknya pelayanan kesehatan yang berkepanjangan dan berulang di kota ini. Indikasi lain yang menguatkan kondisi ini misalnya gerakan mengumpulkan sejuta koin untuk rumah sakit sebagai protes atas buruknya pelayanan kesehatan[6], keluhan dari pasien mengenai minimnya kebersihan dan ketersediaan air bersih di rumah sakit[7], dan sebagainya. Semuanya menunjukkan bahwa ada masalah serius pada pelayanan publik di sektor kesehatan di kota dengan 6 kecamatan ini.

Berdasarkan latar belakang di atas, fenomena yang ada tersebut menarik untuk dianalisis mengingat adanya persoalan serius yang merupakan persoalan bersama warga kota terus terjadi dengan begitu jelas dan masif, tetapi tidak mendapatkan perhatian dalam perdebatan publik apalagi diberikan tempat di dalam agenda persoalan kebijakan untuk dibahas sebagai persoalan atau isu publik. Hal ini berujung pada ketiadaan kebijakan publik bagi penyelesaian persoalan buruknya pelayanan kesehatan tersebut.

Kondisi ini pada gilirannya membawa kita pada pertanyaan menarik berupa mengapa buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan di kota Kupang tidak menjadi persoalan atau isu publik? Tulisan ini mencoba menjawab dan menjelaskan fenomena tersebut dengan mengelaborasi hasil survey *Power, Welfare, and Democracy* (PWD).

Konsep Persoalan Publik

Tidak semua persoalan dalam masyarakat dapat disebut sebagai persoalan publik. Hanya persoalan yang masuk dalam agenda kebijakan sajalah yang dapat dikatakan sebagai persoalan publik. Persoalan publik merupakan dasar bagi dibuatnya suatu kebijakan publik. Artinya tidak semua persoalan dapat ditindaklanjuti dengan kebijakan publik. Kendati begitu, kebijakan publik sangat diperlukan guna menyelesaikan persoalan kebutuhan dan tuntutan dalam masyarakat.

Idealnya suatu kebijakan publik berangkat dari persoalan serius yang berkembang dan diperdebatkan secara masif oleh berbagai aktor di dalam masyarakat (lihat Kickert *et al*, 1997), sehingga terbentuk pendapat umum yang kemudian membuka ruang untuk dimasukkan dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik. Biasanya, setelah melewati sejumlah tahapan dan proses, persoalan publik diproses menjadi kebijakan publik (lihat Dahlgren dan Whitehead, 2006 dalam Exworthy, 2008) dan diikuti realisasinya dengan pelayanan publik. Meskipun harus diakui bahwa tidak semua persoalan publik dapat bermuara pada kebijakan publik dan pelayanan publik.

Salah satu tahapan penting yang tidak dapat diabaikan agar suatu persoalan dapat dijadikan persoalan publik adalah tahapan identifikasi yang disertai perdebatan atau diskursus terhadap

suatu persoalan bersama dalam masyarakat untuk dimasukkan dalam agenda kebijakan. Pada tahapan ini, persoalan–persoalan dalam masyarakat dinilai kadar urgensinya untuk dapat atau tidak dapat menjadi persoalan publik. Kadar urgensi dimaksud biasanya dilihat melalui perdebatan lintas aktor dengan berbagai perspektif mengenai suatu persoalan yang sedang terjadi dalam masyarakat hingga terbentuk pendapat khalayak umum. Dunn (1990) menjelaskannya sebagai perdebatan tentang rumusan, rincian, penjelasan, dan penilaian terhadap masalah tertentu dalam masyarakat sebelum dimasukkan dalam *agenda setting* sebagai persoalan publik.

Sejalan dengan itu, intensitas dan masifitas perdebatan mengenai suatu persoalan yang terjadi membutuhkan ruang bersama di mana berbagai aktor dari berbagai latar belakang dan sudut pandang dapat terlibat memberikan pandangan dan pendapat masing–masing. Tanpa ruang ini, diskursus tidak dapat terjadi dengan baik dan suatu persoalan tidak mungkin memperoleh pendapat umum untuk ditindaklanjuti menjadi persoalan publik. Habermas (1989) menggambarkan arena ini sebagai ruang publik (*public sphere*) di mana terjadi perdebatan, pertukaran informasi, dan pandangan di antara warga negara (para aktor) yang menggunakan hak–haknya untuk ikut terlibat dalam menyelesaikan persoalan bersama.

Jika dicermati, kedua pemikiran di atas setidaknya menjelaskan empat hal penting yang saling terkait. Pertama, adanya diskursus atau perdebatan tertentu mengenai suatu persoalan bersama yang dihadapi masyarakat. Artinya terdapat atau ada materi persoalan untuk diperdebatkan karena telah menjangkau atau menjadi persoalan bersama dalam masyarakat luas sehingga perlu dicari jalan keluarnya.

Kedua, adanya ruang yang terbuka bagi terjadinya diskursus atau perdebatan. Suatu perdebatan hanya bisa terjadi manakala ada ruang untuk itu. Dengan begitu, tanpa ruang diskursus, persoalan apa pun dalam masyarakat tidak dapat diperdebatkan. Dan ketiga, adanya aktor yang terlibat mendiskursuskan suatu persoalan bersama yang berkembang dan meluas di dalam masyarakat. Keempat, terbentuknya pendapat umum yang menjadi dasar bahwa suatu persoalan bersama layak untuk dijadikan sebagai persoalan publik. Dengan demikian, suatu persoalan yang diagendakan dalam agenda kebijakan setidaknya harus melalui 4 hal penting ini.

Kendati begitu masih ada prasyarat lain yang tidak kalah pentingnya bagi suatu persoalan untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan sebagai persoalan atau isu publik. Selain sejumlah hal yang telah dipaparkan di atas, prasyarat lain yang dimaksudkan adalah meliputi kondisi persoalannya telah sampai pada titik kritis, urgen, dan menjadi ancaman serius, berdampak dramatis dan meluas di dalam masyarakat, melibatkan emosi dan kepentingan umum, didukung media massa (lihat Kimber and Richardson, 1974; Sandbach, 1980; Hogwood and Gunn, 1986), dan melibatkan *stakeholder*, serta diakomodasi kekuasaan legislatif ataupun eksekutif.

Dua syarat yang disebutkan terakhir oleh Exworthy (2008) menjelaskan bahwa apakah suatu persoalan dapat dimasukkan ke dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik itu sangat ditentukan oleh faktor politik, seperti pemilu, siklus organisasional semisal pergantian staf dalam organisasi pemerintah, masyarakat sipil, maupun swasta, dan atau apa yang disebut Kingdon (1995) sebagai *policy entrepreneurs* berupa orang–orang yang mau

menginvestasikan sumber daya mereka bagi masa depan kebijakan publik. Faktor–faktor ini mengindikasikan secara kuat adanya aktor penting di baliknya.

Suatu persoalan hanya dapat masuk dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik hanya jika tercipta *coupling process* di antara aktor–aktor ini dari latar belakang di atas (politik, kebijakan, dan persoalan). Atau dengan kata lain, aktor politik (legislatif dan partai politik), aktor kebijakan (eksekutif dan birokrasi) termasuk para *policy entrepreneurs* (aktor masyarakat sipil, swasta, organisasi sosial, dan aktor lainnya yang ikut terlibat dalam diskursus), dan persoalan itu sendiri bertemu pada suatu momentum yang disebut sebagai terbukanya *policy windows* (Kingdon, 1995). Dengan demikian, terdapat 2 variabel penting yang tidak dapat diabaikan ketika suatu persoalan hendak menjadi persoalan publik yakni variabel aktor dan non aktor.

Persoalan yang telah diagendakan sebagai isu publik selanjutnya diproses menjadi kebijakan publik. Persoalan atau isu publik yang kemudian menjadi kebijakan publik pada gilirannya ditindaklanjuti dengan pelayanan publik. Sementara pelayanan publik itu sendiri dalam praktiknya dilakukan dengan disertai pengawasan, evaluasi, dan perbaikan–perbaikan ke depannya. Suatu pelayanan publik tidak bersifat statis, tetapi dinamis dan terbuka untuk diagendakan kembali sebagai persoalan publik agar mendapatkan perbaikan–perbaikan berdasarkan hasil pengawasan, evaluasi, perkembangan, dan kritik dari berbagai aktor dalam masyarakat. Diskursus wacana, persoalan publik, ruang publik, kebijakan publik, dan pelayanan publik merupakan suatu siklus dan rangkaian kepublikan yang komplementer dan tidak terpisahkan.

Urgensi Persoalan Pelayanan Kesehatan Sebagai Persoalan Publik

Buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan di Kota Kupang sesungguhnya merupakan persoalan yang telah disadari dan dianggap urgen untuk diselesaikan. Tidak itu saja, persoalan ini juga telah memenuhi sejumlah prasyarat untuk diperdebatkan guna memperoleh pendapat umum agar bisa dimasukkan ke dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik. Indikasi ini setidaknya ditunjukkan oleh 3 hal berikut.

Pertama, secara kuantitatif, rasio ketersediaan pelayanan kesehatan dilihat dari fasilitas kesehatan yang ada terhadap jumlah penduduk berada pada angka yang jauh dari ideal, bahkan boleh dikatakan buruk. Tidak itu saja, rasio yang buruk ini tetap stagnan dan tidak berubah selama sejak 5 tahun lalu. Padahal perkembangan kebutuhan pelayanan kesehatan dalam masyarakat terus bergerak semakin kompleks.

Jumlah penduduk Kota Kupang tahun 2009 sebesar 286.306 jiwa meningkat pada tahun 2014 menjadi 378.425 jiwa. Pertumbuhan jumlah penduduk ini menjelaskan pertambahan penduduk baru di luar penduduk lama yang membutuhkan pelayanan kesehatan mencapai 32%. Dengan pertumbuhan penduduk yang signifikan ini, jumlah fasilitas kesehatan yang tersedia pada tahun 2009 adalah lima rumah sakit dengan status milik pemerintah (1 unit), swasta (1 unit), dan TNI/POLRI (3 unit), serta 10 puskesmas. Jumlah ini meningkat pada 2014 menjadi 10 rumah sakit dengan status milik pemerintah 2 unit, swasta 4 unit, dan TNI/POLRI 4 unit. Sedangkan jumlah puskesmas tidak bertambah.

Sementara itu, ketersediaan tenaga kesehatan tidak jauh berbeda kondisinya. Jumlah tenaga kesehatan pada 2009 terdiri

atas 21 dokter, 277 perawat dan bidan, meningkat kemudian pada tahun 2014 menjadi 26 orang dokter dan 336 orang perawat dan bidan (BPS Kota, 2009 dan 2014). Peningkatan ini tidak signifikan jika dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi. Dengan demikian, pertumbuhan jumlah penduduk yang tinggi dan kebutuhan pelayanan kesehatan di Kota Kupang yang kompleks tidak disertai dengan ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan yang memadai dan sebanding.

Jika dilihat dari aspek perbandingan fasilitas dan tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk, sejak tahun 2009, rasionya berada pada angka sangat memprihatinkan. Rasio fasilitas kesehatan berupa rumah sakit dengan seluruh fasilitas medis di dalamnya terhadap jumlah penduduk kota adalah 1:10.000. Sementara rasio tenaga medis terhadap jumlah penduduk juga tidak kalah buruk. Rasio dokter hanyalah 1:10.000, dan tenaga perawat serta bidan sebesar 1:1.000.[8] Kendati ada perubahan jumlah fasilitas yang sedikit meningkat secara tidak signifikan, namun rasionya terhadap jumlah penduduk yang meningkat pesat tetap tidak berubah dari tahun ke tahun.

Hal ini dengan demikian tidak merubah persoalan buruknya pelayanan kesehatan menjadi lebih baik. Akibat buruknya rasio fasilitas dan tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk Kota Kupang ini, persoalan–persoalan pelayanan kesehatan terus terjadi. Bahkan rasio yang tetap saja buruk ini semakin buruk seiring berjalannya waktu karena rasio perbandingan tersebut tetap tidak berubah di saat tuntutan kebutuhan pelayanan kesehatan terus meningkat. Kondisi ini tentu saja kian menyebabkan beban dan buruknya pelayanan kesehatan menjadi lebih serius dari sebelumnya.

Dengan tidak berubahnya rasio di atas dapat dipastikan bahwa persoalan–persoalan pelayanan kesehatan yang sudah ada tetap tidak terselesaikan dan persoalan–persoalan baru akan terus bermunculan. Buruknya rasio ini tidak hanya menimbulkan masalah pada ketersediaan (kuantitas) pelayanan kesehatan saja tetapi juga berujung pada buruknya pelayanan dari segi kualitas. Tidak heran bila dalam praktiknya pelayanan publik di sektor kesehatan ini kemudian menunjukan kualitas pelayanan yang sangat buruk lewat begitu banyak kasus sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang tulisan ini.

Kedua, sejumlah kasus yang terjadi sebagai akibat buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan yang diterima warga negara. Kasus–kasus semacam ini terus berulang dengan tingkat intensitas dan kemasifan perlakuan dan dampak yang sangat serius. Sejumlah kasus dimaksud dapat dilihat mulai dari kasus dengan kategori yang ringan, seperti keluhan terhadap kurangnya fasilitas kesehatan dan pelayanan seadanya sampai dengan persoalan kematian pasien akibat buruknya pelayanan kesehatan yang diberikan maupun malpraktik yang terjadi.

Deretan kasus buruknya pelayanan kesehatan yang terjadi di Kota Kupang, seperti yang telah dipaparkan sesungguhnya telah memenuhi seluruh prasyarat untuk dapat diagendakan sebagai persoalan publik. Adapun syarat–syarat dimaksud bersifat kritis, urgen, dan bukan saja sedang menjadi ancaman serius, tetapi telah berdampak dramatis dan meluas, serta berulang. Apalagi, kasus–kasus yang terjadi juga sudah menjadi perhatian parlemen dan diliput oleh media massa. Semua peristiwa yang terjadi dan kondisi yang ada ini sudah lebih dari cukup untuk dijadikan dasar bagi para aktor guna memperdebatkannya sebagai persoalan bersama di ruang publik hingga diperoleh pendapat umum.

Dengan begitu, persoalan ini telah layak untuk masuk dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik.

Ketiga, hasil Survei PWD memperlihatkan bahwa persoalan pelayanan publik di sektor kesehatan di kota Kupang merupakan persoalan serius yang dihadapi masyarakat dan harus mendapatkan prioritas. Setidaknya sebesar 67% tanggapan terhadap survei meletakkan pelayanan publik sebagai persoalan yang harus mendapatkan pengontrolan, pengelolaan, dan penyelesaian secara publik. Lebih dari pada itu, sebanyak 63% tanggapan dari survei yang dilakukan menyatakan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan. Dan mengangap bahwa persoalan tersebut adalah persoalan bersama yang penting untuk ditanggapi sebagai persoalan publik. Dengan demikian, persoalan yang terjadi pada pelayanan publik di sektor kesehatan sudah sangat layak untuk didiskursuskan di ruang publik, sehingga bisa dimasukan dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik.

Rendahnya Partisipasi Publik dan Tingginya Orientasi pada Negara

Demokrasi mengandaikan partisipasi, ruang publik, dan interaksi publik sebagai elemen dasar yang tidak dapat dihindari (Dahl, 1978). Keterlibatan atau partisipasi publik dalam hal ini warga kota niscaya merupakan legitimasi penyelenggaraan pemerintahan dalam memberikan dan memperbaiki pelayanan publik (demokrasi prosedural) agar terus membaik dan makin berkualitas dari waktu ke waktu. Hal ini sekaligus menjadi jaminan tercapainya tujuan kesejahteraan (demokrasi substansial) yang menjadi cita bersama dalam berdemokrasi.

Sebagai legitimasi penyelenggaraan pemerintahan, partisipasi memberikan kepastian bahwa pelayanan yang dibutuhkan dalam

menyelesaikan persoalan–persoalan publik akan terwujud. Sementara sebagai jaminan tercapainya tujuan kesejahteraan, partisipasi memberikan kesempatan kepada seluruh warga kota untuk berinteraksi secara publik dalam mengidentifikasi dan menyelesaikan persoalan–persoalan bersama yang terarah pada pencapaian tujuan kesejahteraan.

Melihat paparan sebelumnya dan dikaitkan pada konteks demokrasi di atas, maka dengan mudah bisa diduga bahwa persoalan buruknya pelayanan kesehatan yang terjadi di kota Kupang akan dengan gampang menjadi perhatian dan perdebatan publik. Tentunya perdebatan publik yang terjadi kemudian juga dibayangkan dengan cepat akan membentuk pendapat umum yang membawa persoalan ini menjadi persoalan publik. Namun yang terjadi malah jauh dari harapan tersebut dan justru tidak seperti yang dibayangkan. Terindikasi kuat bahwasanya pendapat umum tidak tercipta, dengan melihat pada persoalan buruknya pelayanan kesehatan yang tetap saja tidak terselesaikan dan terus berulang terjadi. Kenyataan ini sekali lagi mengindikasikan bahwa persoalan pelayanan kesehatan masih belum tersentuh untuk diperdebatakan sebagai persoalan publik. Hal ini makin dikuatkan dengan terbiarkan dan berulangnya kasus–kasus yang lama, dan terus bermunculannya kasus–kasus baru yang serupa penyebabnya.

Salah satu faktor di balik itu adalah kesadaran terhadap tingginya tingkat urgensi dan masifnya persoalan pelayanan kesehatan sebagai persoalan publik yang tidak diikuti dengan partisipasi publik yang komprehensif dalam memperdebatkan persoalan tersebut. Hal ini dikarenakan tingkat pemahaman warga kota mengenai apa dan siapa yang dapat atau boleh terlibat mengontrol dan mengelola persoalan buruknya pelayanan

kesehatan sebagai suatu persoalan publik dan bagaimana menyelesaikannya secara publik bisa dikatakan rendah. Hasil survei menunjukkan sebanyak 62% tanggapan dari survei tidak tahu persis apa, siapa, dan bagaimana harus terlibat dalam mengontrol dan mengelola persoalan bersama menjadi persoalan publik.

Kondisi di atas kian miris ketika rendahnya partisipasi publik komplementer dengan tingginya orientasi kepublikan yang diletakkan pada negara. Sebagian besar hasil survei, setidaknya 67%, menyatakan bahwa pengelolaan dan penyelesaian terhadap persoalan bersama sebagai persoalan publik diletakkan dan diserahkan pada negara. Hanya sebanyak 17% tanggapan yang menganggap negara dan *stakeholder* tertentu sebagai aktor penting di balik suatu persoalan sebagai persoalan publik, dan 8% mengatakan bahwa pengelolaan dan penyelesaian persoalan publik oleh warga negara dan organisasi kemasyarakatan. Selebihnya memberikan tanggapan tidak tahu. Dengan kondisi ini, sulit rasanya untuk dapat tercipta pendapat umum mengenai persoalan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan di Kota Kupang.

Jika kita sepakat bahwa suatu persoalan bersama tidak hanya tergantung pada inisiatif negara untuk menjadi persoalan publik, tetapi terbuka bagi seluruh lapisan warga negara untuk mendiskursuskannya, maka sesungguhnya kota Kupang sedang kehilangan kepublikannya. Dari hasil survei diperoleh hanya sedikit sekali tanggapan yang tahu persis entitas apa dan siapa yang semestinya terlibat mengontrol dan mengelola persoalan bersama menjadi persoalan publik dan bagaimana menyelesaikannya secara publik. Hasil survei ini dengan demikian menjelaskan secara gamblang bahwa alasan lain di balik buruknya pelayanan kesehatan di Kota Kupang tidak menjadi

persoalan publik disebabkan oleh tak terbentuknya pendapat umum dari perdebatan yang terjadi akibat rendahnya partisipasi publik, buruknya pemahaman dan kemampuan para aktor dalam mendorong persoalan kesehatan sebagai persoalan publik lewat diskursus, dan orientasi penyelesaian persoalan publik pada negara yang tinggi.

Sempitnya Ruang Publik dan Buruknya Diskursus Persoalan Pelayanan Kesehatan

Selain sejumlah prasyarat seperti yang dipaparkan sebelumnya, maka untuk masuk dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik diperlukan ruang publik dan diskursus yang di dalamnya warga negara menggunakan haknya untuk terlibat dalam penyelesaian suatu persoalan bersama. Dengan begitu, ruang publik serta diskursus (dan tentu saja aktor) terhadap suatu persoalan sama pentingnya dengan sejumlah prasyarat lainnya yang telah dipaparkan sebelumnya.

Persoalan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan di Kota Kupang merupakan salah satu kebutuhan dasar yang seharusnya memiliki tempat dan diskursus tersendiri di ruang publik. Hal ini dikarenakan persoalannya cukup mendapatkan perhatian khalayak banyak dan telah memenuhi seluruh prasyarat sebagai persoalan yang dapat didiskusikan sebagai persoalan publik. Namun, identifikasi ini tidak diikuti dengan upaya menyelesaikan buruknya persoalan pelayanan kesehatan tersebut secara publik. Meskipun tidak bisa dipungkiri bahwa ruang publik tidak bisa dikatakan tertutup karena sedikitnya ada diskursus yang terjadi tentang persoalan ini, akan tetapi juga tidak cukup bisa dianggap terbuka untuk menjadi representasi ruang diskursus dalam konteks publik. Hal ini terlihat dari minimnya

aktor–aktor yang terlibat dalam diskursus mengenai persoalan yang ada, bahkan interaksi yang terjadi antar aktor lintas latar belakang sangatlah rendah.

Diskursus pelayanan kesehatan menurut hasil survei hanya berlangsung pada kelompok usia 31–50 tahun. Usia 30 tahun ke bawah dan 51 tahun ke atas tidak terlibat intensif memperdebatkan persoalan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan. Padahal umumnya usia progresif aktor dengan idealisme tebal ada pada rentang usia di bawah 30 tahun. Selain itu, keterlibatan para aktor dengan rentang usia 31–50 tahun ini biasanya tidak lepas dari begitu banyak irisan kepentingan ekonomi dan politik sehingga cukup sulit mendobrak dominasi dan hegemoni kepentingan segelintir elit dalam diskursus yang pada umumnya telah berusia di atas 50 tahun. Apalagi tak bisa disangkal, rata–rata usia para pejabat di birokrasi, politisi senior, tokoh–tokoh masyarakat terutama masyarakat sipil, dan swasta adalah antara 45–60 tahun. Dengan kedudukan dan kemampuan seperti ini, sebenarnya sangat mudah bagi para aktor untuk mendorong persoalan buruknya pelayanan kesehatan menjadi persoalan publik.

Sementara itu pada saat yang sama, diskursus yang terjadi antar aktor dan lintasnya tidak cukup representatif. Diskursus wacana persoalan buruknya pelayanan kesehatan lebih banyak dilakukan di antara sesama aktor masyarakat sipil yakni 67%. Sedangkan perdebatan yang melibatkan sesama aktor negara hanya 4%. Ironi ini makin parah manakala interaksi lintas aktor yang mendiskursuskan persoalan buruknya pelayanan kesehatan ini hanya 8% terjadi antara aktor masyarakat sipil dan aktor negara. Kemudian 9% antara aktor masyarakat sipil dan aktor politik, dan cuma 4% interaksi yang melibatkan semua aktor ini secara bersama dalam diskursus di ruang yang sama. Selebihnya,

aktor–aktor ini terlibat diskursus hanya pada ruang mereka masing–masing, bukan ruang bersama lintas aktor.

Hasil survei di atas sekaligus menjelaskan bahwa aktor–aktor yang mestinya berperan penting dalam membentuk ruang publik seperti aktor negara, masyarakat sipil, politik, dan swasta ternyata tidak mampu melakukannya. Dengan demikian, fenomena yang berkembang di Kota Kupang dan hasil survei ini menjelaskan bahwa ruang publik dan diskursus yang terbentuk tidak cukup terbuka dan representatif untuk memperdebatkan buruknya pelayanan kesehatan sebagai persoalan publik. Persoalan bersama ini pada gilirannya tetap tidak bisa menjadi persoalan publik meskipun telah masif dan berdampak luas. Ini dikarenakan ketiadaan ruang publik yang representatif untuk menghasilkan diskursus yang juga representatif. Karena inilah yang dibutuhkan agar persoalan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan ini dapat dimasukan dalam agenda kebijakan sebagai persoalan atau isu publik.

Relasi dan Interaksi Antar dan Lintas Aktor yang Asimetris

Pada dasarnya secara resiprokal, para aktor, partisipasi, dan ruang publik, serta diskursus terhadap suatu persoalan adalah saling mempengaruhi di antara satu dan lainnya. Oleh karena itu, tidak masuknya persoalan buruknya pelayanan kesehatan di Kota Kupang sebagai persoalan publik di dalam agenda kebijakan tidak dapat sepenuhnya diletakan penyebabnya pada faktor–faktor yang disebutkan di atas secara terpisah (lihat John, 2000). Kendati demikian, variabel aktor menjadi yang paling penting menentukan tingkat partisipasi publik baik secara jumlah dan kualitas, terbuka dan representatifnya ruang publik, dan kualitas diskursus itu sendiri, serta momentum terbukanya *policy windows*

sehingga persoalan pelayanan kesehatan masuk dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik.

Apa yang terjadi di Kota Kupang menjelaskan, selain yang telah diuraikan di atas, adanya sederet persoalan yang menyebabkan para aktor tidak mampu mendorong persoalan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan sebagai persoalan publik. Pertama, jika kita sepakat bahwa proses kebijakan dirangkai oleh relasi kekuasaan dan interaksi politik, maka relasi dan interaksi yang terjadi di antara para aktor dalam diskursus persoalan pelayanan kesehatan di kota Kupang adalah relasi asimetris. Aktor dengan kekuasaan yang besar seringkali menjadi penghadang bagi aktor–aktor lain ketika berada dalam ruang diskursus. Kekuasaan para aktor yang tidak berimbang ini pada gilirannya mengakibatkan ruang diskursus terpenjara pada sekat–sekat kepentingan segelintir orang. Atau dengan kata lain, ruang diskursus yang terbentuk tidak cukup representatif untuk menjadi ruang publik. Dan boleh jadi persoalan buruknya pelayanan kesehatan hanya merupakan persoalan para aktor dengan kekuasaan yang kecil dan terbatas.

Kedua, biasanya aktor dengan kekuasaan besar berasal dari latar belakang negara, swasta (modal), dan politik. Oleh karena itu, kemungkinan bahwa terjadi perselingkuhan antara aktor–aktor ini sehingga meminggirkan aktor masyarakat sipil pada kutub sendiri yang menyebabkan momentum pertemuan aktor–aktor ini sulit tercipta. Padahal momentum inilah yang membuka jendela kebijakan sehingga suatu persoalan dapat masuk dalam agenda kebijakan.

Ketiga, dampak dari liberalisasi politik yang berlebihan mengakibatkan relasi dan interaksi yang terbangun di antara para aktor tidak berada pada ruang publik, tetapi pada ruang–ruang

personal (sosial, kultural, dan agama). Politik uang, politik kekerabatan, tim sukses, pembajakan infrastruktur dan kepercayaan sosial, kultural, dan agama dalam politik (Aspinal dan Sukmajati, ed, 2015) tak bisa dipungkiri telah menggerus dan mengganti relasi kepublikan dengan hubungan–hubungan yang lebih personal. Hal ini berujung pada sulit terciptanya aksi–aksi kolektif ketika ada persoalan dalam masyarakat. Justru yang tercipta adalah aksi–aksi personal dalam menyelesaikan persoalan. Sampai di titik ini mustahil terbentuk ruang dan diskursus publik apalagi berharap semua aktor lintas latar belakang bertemu dalam momentum yang membuka *policy windows*.

Penutup

Sejenak mencermati persoalan pelayanan kesehatan sebagaimana dipaparkan di atas sekiranya membuat sepenggal kalimat "kota tanpa persoalan publik" terasa begitu wajar. Hal ini bukan karena kota ini tidak memiliki persoalan yang dapat dijadikan persoalan publik. Ada sejumlah persoalan yang harusnya sudah cukup layak untuk dijadikan sebagai persoalan publik. Salah satunya adalah persoalan buruknya pelayanan publik di sektor kesehatan. Namun dalam kenyataannya persoalan ini terus terbiarkan dan tidak menjadi persoalan yang dimasukkan dalam agenda kebijakan publik guna memperbaiki buruknya pelayanan publik.

Setidaknya dalam catatan penutup ini berdasarkan beberapa poin di atas, sejumlah rekomendasi dapat diberikan sebagai solusi alternatif bagi masalah ketiadaan persoalan publik seperti yang ditemukan dalam uraian di atas. Pertama, partisipasi dalam diskursus terhadap suatu persoalan harus diarahkan pada upaya menciptakan aksi kolektif dengan cara membangun

dan memperkuat jaringan dan kepercayaan publik. Dengan mengarahkan partisipasi pada aksi kolektif, jumlah dan kualitas partisipasi akan meningkat dan membaik sebagai konsekuensi dari resiprokalitas kebersamaan mengkonsolidasikan jaringan dan kepercayaan publik.

Kedua, ruang publik yang representatif hanya bisa terbentuk jika para aktor (lintas aktor) berinteraksi secara intensif, masif, dan setara. Oleh karena itu, ruang publik harus diperluas agar bisa menjangkau berbagai aktor dari seluruh lapisan masyarakat. Perluasan ruang publik dan jaminan kesetaraan hanya bisa dilakukan oleh negara untuk konteks persoalan sepert di Kota Kupang ini.

Ketiga, penegakan hak–hak sipil sebagai warga negara terutama kebebasan dan kemerdekaan dalam menyampaikan pendapat sejauh ini belum cukup representatif di kota Kupang. Oleh karena itu, negara wajib berelasi dengan masyarakat sipil, swasta, dan kelompok lainnya secara seimbang untuk bukan sekedar menjamin semata, tetapi mendorong peningkatan pemahaman dan praksis yang kongkrit mengenai hak–hak sipil sebagai warga negara dan partisipasinya dalan diskursus di ruang publik mengenai persoalan–persoalan yang ada di dalam masyarakat.

Keempat, kaitannya dengan poin ketiga di atas, komunikasi dan interaksi antar dan lintas aktor perlu dibuka seluasnya agar kualitas para aktor terus meningkat yang pada gilirannya menciptakan diskursus yang berkualitas. Bukan itu saja, ritme diskursus akan terjaga sehingga berujung pada sinergitasnya dengan momentum bertemunya seluruh aktor dari semua sektor kebijakan yang pada gilirannya membuka *policy windows* bagi masuknya suatu persoalan dalam agenda kebijakan sebagai persoalan publik. ■

Referensi

Aspinal, Edward, dan Mada Sukmajati (eds.). 2015. *Politik Uang di di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov JPP FISIPOL UGM dan ANU.

Badan Pusat Statistik. 2009. *Kota Kupang Dalam Angka,* Kupang: Pemerintah Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur.

_____. 2014. *Kota Kupang Dalam Angka*. Kupang: Pemerintah Kota Kupang Nusa Tenggara Timur

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition,* New Haven: Yale University Press.

Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik,* Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Exworthy, Mark. 2008. "Policy to Tackle the Social Determinants of Health: Using Conceptuals Models to Understand the Policy Process". Dalam *Health Policy and Planing*. London: Oxford University Press in association with The London School of Hygiene and Tropical Medicine.

Habermas, Jüergen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Massachusetts: Cambridge, The MIT Press.

Hogwood, B. dan L. Gunn. 1986. *Policy Analysis for The Real World,* Oxford: Oxford University Press.

John, P. 2000. *Analyzing Public Policy*. London: Continum.

Kickert, W., E. Klijn, dan J. Kopenjan. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sectors*. London: Sage.

Kimber, Richard, dan J.J. Richardson. 1974. *Presure Group in Britain,* London: Rowman and Littlefield.

Kingdon, J. 1995. *Agendas, Alternative and Public Policy*. Boston: Little Brown.

Sandbach, F. 1980. *Environment, Ideology and Policy*. Oxford: Blackwell.

Kompasiana.com, 14 Februari 2009

Republika Online, 23 Maret 2015

Sinar Harapan, 24 Maret 2015

Tempo.co, 18 Februari 2012

Timor Express, 18 Maret 2015

Victory News, 7 Maret 2013

Catatan Belakang

1. Kompasiana.com, 14 Februari 2009
2. Tempo.co, 18 Februari 2012
3. Victory News, 7 Maret 2013
4. NTT News.com, 18 Maret 2015
5. Republika Online, 23 Maret 2015
6. Timor Express, 18 Maret 2015
7. Sinar Harapan, 24 Maret 2015
8. Rasio dihitung berdasarkan data jumlah rumah sakit, tenaga medis, dan populasi penduduk dalam Kota Kupang dalam Angka tahun 2009 dan 2014.

15. SIMBOLISASI KEKUASAAN DAN PERTENTANGAN KELOMPOK MASYARAKAT SIPIL DI LAMPUNG SELATAN

Darmawan Purba

Pendahuluan

Tulisan ini coba mengkonfirmasi praktik demokrasi di Lampung Selatan sesuai dengan hasil Survei PWD tahun 2013 yang lalu. Kaitan dengan praktik demokrasi di Lampung Selatan menunjukkan adanya penerapan sejumlah aturan demokrasi yang tidak sesuai, peran aktor demokrasi yang lemah serta *demos* atau masyarakat yang terbelah dalam proses politiknya. Secara khusus, tulisan ini menyoroti masalah kebijakan Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dalam mendirikan patung Zainal Abidin Pagaralam (ZA Pagaralam) yang disertai perubahan nama Jalan Makmun Rasyid menjadi Jalan ZA Pagaralam. Pertanyaan penting dalam tulisan ini adalah apa yang menjadi motif Bupati Lampung Selatan di balik pembangunan

Patung ZA Pagaralam, mengapa kelompok masyarakat sipil menentangnya, dan bagaimana pola gerak kelompok masyarakat sipil dalam melahirkan gerakan kolektif hingga merubuhkan patung ZA Pagaralam?

Perkembangan demokrasi di Indonesia pada tataran praksis menunjukkan perbaikan dan sudah menempatkan publik pada arenanya, meskipun secara substansial masih memerlukan penataan yang lebih nyata. Sebagai contoh pemilihan kepala daerah yang melibatkan publik dalam pembentukan pemerintahan daerah. Hanya saja yang menjadi ironi, ketika masyarakat kerap tidak dilibatkan dalam proses pembangunannya. Salah satu contoh kasus yang cukup mengemuka di Provinsi Lampung bahkan di Indonesia adalah peristiwa perubuhan patung ZA Pagaralam pada tanggal 30 April 2012 di Kalianda, Kabupaten Lampung Selatan. Peristiwa tersebut merupakan bentuk perlawanan masyarakat sipil dan masyarakat adat setempat terhadap kebijakan Pemerintah Daerah Lampung Selatan — dalam hal ini Bupati Lampung Selatan — yang membangun patung ZA Pagaralam di depan Kantor Bupati Lampung Selatan.

Lampung Selatan yang terletak di ujung Pulau Sumatera memiliki posisi yang sangat strategis sebagai pintu gerbang Sumatera. Selain itu, di Lampung Selatan terdapat sejumlah fasilitas umum strategis, seperti Pelabuhan Bakauheni, Bandara Raden Inten II dan jalur transportasi darat yang sebagian besar wilayahnya dilintasi oleh angkutan Lintas Sumatera. Tidak hanya itu, di Lampung Selatan pun banyak terdapat industri–industri besar, sehingga kabupaten ini menjadi salah satu kabupaten paling potensial untuk dikembangkan di berbagai bidang termasuk di bidang pariwisata. Namun demikian kondisi masyarakatnya tidak semaju kabupaten/kota lainnya yang masih muda dan dengan

potensi yang terbatas. Salah satu indikatornya adalah masih tinggnya persentase kemiskinan di Kabupaten Lampung Selatan.

Melihat data BPS di tabel 15, menjadi lumrah tuntutan kelompok masyarakat dalam menolak kebijakan pembangunan patung ZA Pagaralam yang dinilai sebagai bentuk pemborosan, mengingat angka kemiskinan di Kabupaten Lampung Selatan masih sangat tinggi yakni sebesar 19,23% pada tahun 2011. Meskipun terjadi penurunan angka kemiskinan tiap tahunnya, data BPS Lampung menunjukkan angka kemiskinan di Lampung Selatan berada pada peringkat 4 terendah dari 14 kabupaten/kota di Provinsi Lampung, dan masih lebih rendah dibandingkan dengan tingkat kemiskinan provinsi sebesar 14,39%.

Di tengah maraknya tuntutan publik akan kepastian kesejahteraan di era pemilihan kepala daerah langsung, kepala daerah justru membuat kebijakan yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Pembangunan patung ZA Pagaralam yang dapat dianggap sebagai proyek mercusuar, dan dinilai masyarakat sebagai bentuk pemborosan anggaran. Selain itu pembangunan patung ZA Pagaralam juga dinilai menggerus simbol adat masyarakat Lampung Selatan. Berdasarkan uraian di atas, setidaknya terdapat dua hal pokok yang mendorong penolakan dari kelompok masyarakat sipil atas dibangunnya patung ZA Pagaralam di Lampung Selatan, yaitu; pertama, sebagai bentuk pemborosan anggaran daerah yang lebih tepat dialokasikan untuk pembangunan daerah; kedua, kebijakan tersebut juga dinilai menggerus simbol adat masyarakat Lampung Selatan.

Sebagaimana kita ketahui, jauh sebelum pemerintahan formal (Negara Indonesia) terbentuk sudah berdiri negara–negara tua yang tersebar di seluruh penjuru nusantara, termasuk di Lampung Selatan. Salah satu pahlawan nasional yang berasal dari

Tabel 15. Persentase Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung 2011-2013

No	Kabupaten/Kota	2011	2012	2013
1	Lampung Barat	15,99	15,13	13,96
2	Tanggamus	17,06	16,1	15,24
3	Lampung Selatan	19,23	18,19	17,09
4	Lampung Timur	19,66	18,59	17,38
5	Lampung Tengah	15,76	14,96	13,37
6	Lampung Utara	26,33	25,16	23,67
7	Way Kanan	17,63	16,54	15,36
8	Tulangbawang	10,11	9,43	8,04
9	Pesawaran	19,06	18,01	17,86
10	Pringsewu	11,62	11,01	9,81
11	Mesuji	8,07	7,69	5,81
12	Tulang Bawang Barat	7,11	6,73	6,31
13	Bandarlampung	13,61	12,65	10,85
14	Metro	12,9	12,09	11,08
15	Seluruh Lampung	16,58	15,65	14,39

Sumber: BPS Provinsi Lampung, 2014

Lampung adalah Raden Inten II. Sosok pahlawan ini merupakan kebanggaan masyarakat Lampung, khususnya masyarakat Lampung Selatan. Di Lampung Selatan terdapat masyarakat adat yang dikenal dengan masyarakat adat 5 marga, yaitu: (1) Pangeran Cahaya Marga (Saibatin Marga Keratuan); (2) Pangeran Naga Tihang Marga (Saibatin Marga Dantaran), (3) Pangeran Tihang Marga (Saibatin Marga Legun); (4) Pangeran Penyimbang Agung (Saibatin Marga Raja Basa); dan (5) Pangeran Susunan Sampuna Jaya (Saibatin Marga Ketibung).

Kehidupan masyarakat adat di Lampung Selatan relatif terpelihara dan terasa dalam keseharian masyarakat Lampung Selatan. Namun suasana tersebut terusik di awal tahun 2012 ketika informasi pembangunan patung ZA Pagaralam mengemuka di kalangan aktivis dan tokoh–tokoh masyarakat.

Sejumlah pertanyaan masyarakat mengemuka terhadap kebijakan pembangunan patung Pagaralam dan mulai muncul penolakan yang keras. Pemilihan kepala daerah di Kabupaten Lampung Selatan tahun 2010 menempatkan Ricko Mendoza sebagai Bupati periode 2010–2015. Hasil ini bukanlah suatu yang mengejutkan, mengingat bahwa Ricko adalah putra dari Gubernur Lampung yang sedang menjabat saat itu Sjachroedin ZP dan terbilang mendapat dukungan optimal dari sang ayah. Sjacroedin ZP sendiri adalah putra kandung Zainal Abidin Pagaralam yang pernah menjabat sebagai Gubernur Lampung periode 1960–an dan pernah menjadi Bupati Lampung Selatan di awal–awal pendirian Kabupaten Lampung Selatan. Keterlibatan tokoh–tokoh besar tersebut menjadikan kajian ini sangat menarik, terlebih lagi ketika kelompok–kelompok masyarakat sipil dan kelompok masyarakat adat turut serta dalam penolakan kebijakan tersebut.

Lokalitas, Pertentangan Sosial, dan Gerakan Kolektif

Kearifan lokal (*local wisdom*) atau dengan istilah *local genius* menurut Haryati Soebadio adalah sebagai bentuk *cultural identity,* kepribadian budaya bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai watak dan kemampuan sendiri (dalam Ayatrohaedi, 1986: 18–19). Sementara Moendardjito (dalam Ayatrohaedi, 1986: 40–41) menyebutkan bahwa ciri–ciri kearifan lokal tersebut, antara lain: (1) mampu bertahan terhadap budaya luar; (2) memiliki kemampuan mengakomodasi unsur–unsur budaya luar; (3) mempunyai kemampuan mengintegrasikan unsur budaya luar ke dalam budaya asli; (4) mempunyai kemampuan mengendalikan; dan (5) mampu memberi arah pada perkembangan budaya.

Terusiknya *cultural identity* masyarakat adat Lampung Selatan menyebabkan terjadinya konflik. Menurut Webster (1996) dalam Pruitt dan Rubin, konflik adalah perkelahian, peperangan, atau perjuangan berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak. Peristiwa perubuhan patung ZA Pagaralam merupakan contoh konflik yang menunjukkan adanya perilaku kolektif dan gerakan sosial di Lampung Selatan. Bruce J. Cohen (1992) mengemukakan bahwa *collective behaviour* adalah jenis perilaku yang bersifat spontan, emosional dan tak terduga. Beberapa bentuk perilaku kolektif adalah histeria massa, kepanikan, publik dan opini publik serta kerumunan massa. Selanjutnya yang dimaksud dengan massa adalah sekumpulan orang–orang yang memberikan respon terhadap peristiwa yang sama. Selain itu, massa merupakan kumpulan orang yang memiliki minat terhadap isu dan berusaha untuk mempengaruhi tindakan para pembuat kebijakan (Zaden, 1990 dalam Syarbani dan Rusdiyanta, 2009:151–155).

Berdasarkan konsepsi di atas, dapat dimaknai bahwa terjadinya penggerusan simbol–simbol adat dan perjuangan masyarakat di Lampung Selatan menyebabkan pertentangan sosial yang anarkis. Secara sepontan masyarakat dari berbagai unsur, baik kelompok aktivis, masyarakat adat serta masyarakat umum yang berjumlah ribuan menunjukkan perilaku kolektifnya sebagai bentuk menentang tindakan pembuat kebijakan, yaitu Bupati Lampung Selatan.

Inefisiensi Anggaran dan Kualitas Aturan Demokrasi

Sebagai pemimpin masyarakat, kepala daerah mempunyai tanggung jawab yang besar dalam memenuhi janji politiknya dan melaksanakan amanat undang–undang. Masyarakat awam

menilai kesuksesan kepala daerah dari kemampuan membangun baik secara fisik maupun non fisik. Begitu banyak permasalahan di masyarakat, seperti: kesehatan, pendidikan, kemiskinan, infrastruktur, pertanian dan lainnya merupakan agenda–agenda pembangunan dan sangat prioritas.

Pemerintah daerah dan DPRD Lampung Selatan dinilai melakukan inefisiensi anggaran dengan dianggarkannya pembangunan patung ZA Pagaralam dalam APBD Perubahan Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011. Pembangunan patung ZA Pagaralam dinilai suatu bentuk pemborosan anggaran di tengah–tengah defisit anggaran dan masih banyaknya sektor produktif lainnya yang lebih prioritas untuk dibangun dan lebih dibutuhkan oleh masyarakat.[1] Melihat fenomena pembangunan patung ZA Pagaralam dalam konteks tatakelola pemerintahan menunjukkan adanya pengelolaan anggaran yang tidak afektif dan efisien serta tidak mencerminkan aspirasi masyarakat Lampung Selatan. Data ini terkonfirmasi pada hasil Survei PWD Tahun 2013 yang termuat dalam tabel 16 berikut ini, yang menunjukkan penilaian terhadap aturan demokrasi khususnya pada komponen *governance* dinilai informan cenderung buruk.

Tabel 16. Penilaian Umum Aturan dan Regulasi Demokrasi di Lampung Selatan

No	Aturan dan Regulasi	Baik	Sedang	Buruk
1.	Kewarganegaraan	40%	28%	31%
2.	Perwakilan	37%	32%	31%
3.	Pemerintahan	20%	43%	38%
4.	Masyarakat Sipil	53%	23%	20%

Sumber: Hasil Survei PWD Tahun 2013

Selanjutnya, Tabel 17 menunjukkan bahwa praktik pemerintahan yang transparan dan akuntabel mendapat nilai baik hanya sebesar 15%, sedangkan pemerintah lokal yang independen dalam implementasi kebijakannya dinilai baik sebesar 25%. Untuk kedua komponen aturan demokrasi tersebut persentasenya paling rendah dibandingkan 11 aturan demokrasi lainnya.

Tabel 17. Kualitas Aturan dan Regulasi Demokrasi di Bidang *Governance* di Lampung Selatan

No	Aturan dan Regulasi	Baik	Sedang	Buruk
1	Tatakelola Pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel	15%	45%	40%
2	Independensi pemerintahan dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementsikannya	25%	40%	35%

Sumber: Hasil Survei PWD Lampung Selatan, 2013

Dapat dilihat juga bahwa 35%–40% informan menilai buruk terhadap dua aturan dan regulasi demokrasi tentang *governance* tersebut. Kondisi ini, sesuai dengan beberapa pertentangan di masyarakat Lampung Selatan, khususnya mengenai pendirian patung ZA Pagar Alam yang menuai protes keras dari masyarakat dan berujung pada perubuhan patung tersebut.

Sejalan dengan kualitas aturan demokrasi pada tabel 16, tabel 17 juga menunjukkan masih buruknya penerapan aturan demokrasi di Kabupaten Lampung Selatan pada komponen *governance*. Hal ini ditandai dengan tidak terjadinya perubahan yang signifikan mengenai aturan demokrasi dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Pada tabel 14 aturan dan regulasi di bidang pemerintahan hanya terdapat 13% informan yang menyetakan membaik, 20% informan menilai memburuk, selebihnya 65% informan menyatakan tidak ada perubahan.

Tabel 18. Kualitas Instrumen Demokrasi

No	Aturan dan Regulasi	Membaik	Memburuk	Tidak berubah
1.	Kewarganegaraan	30%	13%	55%
2.	Perwakilan	27%	22%	51%
3.	Pemerintahan	13%	20%	65%
4.	Masyarakat Sipil	33%	10%	53%

Sumber: Hasil Survei PWD Lampung Selatan, 2013

Kualitas aturan demokrasi pada tabel 18 menunjukkan masih buruknya penerapan aturan demokrasi di Kabupaten Lampung Selatan pada komponen *governance*. Pada atauran dan regulasi tatakelola pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel ditunjukkan tidak terjadinya perubahan yang signifikan mengenai aturan demokrasi, hanya terdapat 10% informan yang menilai membaik, 15% memburuk, sisanya 70% menilai tidak berubah. Begitu pula pada aturan mengenai independensi pemerintahan dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya, hanya 15% informan yang menilai kondisinya membaik, 25% menilai memburuk sisanya 69% menilai tidak berubah.

Tabel 19. Kualitas Instrumen Demokrasi Bidang *Governance*

No	Aturan dan Regulasi	Membaik	Memburuk	Tidak berubah
1	Tatakelola Pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel	10%	15%	70%
2	Independensi pemerintahan dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementsikannya	15%	25%	60%

Sumber: Hasil Survei PWD Lampung Selatan, 2013

Berdasarkan uraian mengenai penerapan aturan dan regulasi demokrasi serta kualitas atau tingkat perubahannya dapat dilihat bahwa komponen *governace* dinilai buruk dan tidak mengalami perbaikan dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Hal ini tercermin dari salah satu kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam pembangunan patung ZA Pagaralam yang disahkan dalam bentuk peraturan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Undang–Undang Nomor 32 yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah Kepala daerah bersama DPRD Kabupaten/Kota. Merujuk pada ketentuan tentang pemerintahan daerah tersebut, maka proses politik anggaran pendirian patung ZA Pagaralam yang tercantum dalam APBDP Lampung Selatan tahun 2011 telah melalui persetujuan kedua belah pihak, baik pemerintah daerah maupun DPRD Lampung Selatan. Lolosnya anggaran pendirian patung yang ditentang oleh masyarakat menunjukkan bahwa Kepala daerah dan DPRD sebagai aktor demokrasi lokal dinilai tidak partisipatif dan transparan dalam proses penganggaran dan pembangunan patung tersebut.

Tabel 20. Aktor Dominan dan Aktor Alternatif

No	Posisi Aktor	Dominan	Alternatif
1	Anggota DPRD	14%	14%
2	Pimpinan Partai/tokoh terkemuka	3%	14%
3	Pejabat Publik	35%	0%
4	Birokrat	14%	3%
5	CSO aktivis	3%	11%
6	Tokoh Masyarakat/Tokoh Adat/ Etnis	8%	11%
7	Lainnya	24%	47%

Sumber: Hasil Survei PWD Lampung Selatan, 2013

Peran aktor demokrasi di daerah, baik aktor dominan maupun aktor alternatif pada Tabel 20, menunjukkan bahwa dari sejumlah aktor dominan di Lampung Selatan yang berperan pada tatanan pemerintahan terdiri dari birokrasi, DPRD, dan partai politik sebanyak 66%, sedangkan aktor alternatif sebesar 28% dari kalangan anggota DPRD dan pimpinan partai. Meskipun demikian masih terdapat aktor masyarakat sipil (aktivis CSO dan tokoh masyarakat) sebesar 22%. Secara praksis di lapangan, kelompok masyarakat yang melakukan penolakan terhadap pendirian patung ZA Pagaralam memang dimotori oleh sebagian aktor alternatif yang dalam survei PWD tahun 2013 teridentifikasi sebagai aktivis CSO dan Tokoh Adat. Salah satu aktor yang mengemuka adalah Ketua LMND Lampung Selatan saat itu. Hasil survei PWD Tahun 2013 mengkonfirmasi terkait posisi masing–masing aktor. Sebagian aktor dominan berperan dalam pengambilan kebijakan pembangunan ZA Pagaralam, sedangkan sebagian aktor alternatif sebagai aktor yang menentang pendirian patung tersebut.

Tabel 21. Bagaimana Aktor Dominan Mempromosikan Aturan dan Regulasi

No	Aturan dan Regulasi	Mempro-mosikan	Jarang mempro-mosikan
1	Perwakilan politik yang demokratis	30%	48%
2	Tatakelola Pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel	35%	48%
3	Independensi pemerintahan dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementsikannya	23%	60%
4	Kebebasan dan kesempatan yang setara untuk mengakses wacana public, budaya dan akademik	30%	53%

Sumber: Hasil Survei PWD Lampung Selatan, 2013

Penilaian terhadap aktor dominan tidak hanya sampai di situ, ternyata hasil survei PWD Tahun 2013 juga menunjukkan bahwa aktor dominan dinilai jarang mempromosikan aturan dan regulasi demokrasi di Lampung Selatan. Tabel 21 menginformasikan bahwa dari sejumlah aturan dan regulasi demokrasi yang diukur menunjukkan bahwa sebagian besar aktor demokrasi khususnya aktor dominan tidak maksimal dalam mempromosikan aturan dan regulasi demokrasi. Dari 13 aturan dan regulasi demokrasi terdapat empat aturan dan regulasi demokrasi yang paling jarang dipromosikan oleh aktor–aktor dominan, yaitu: (1) perwakilan politik yang demokratis; (2) tatakelola pemerintahan; (3) Independensi pemerintahan; dan (4) kebebasan dan kesempatan yang setara. Dikaitkan dengan ulasan sub bab sebelumnya menunjukkan komponen *governance* termasuk yang paling jarang dipromosikan. Data ini kembali menegaskan bahwa dalam kasus perobohan patung ZA Pagaralam menunjukkan pemerintahan daearah (Kepala daerah dan DPRD) benar–benar lalai dengan mengabaikan kehendak dan harapan masyarakat.

Uraian di atas menggambarkan bahwa pemerintah daerah belum mampu menjalankan proses demokrasi secara substansial dan cenderung mengabaikan prinsip–prinsip tatakelola pemerintahan yang baik. Tidak terpenuhinya prinsip tatakelola pemerintahan yang baik tercermin dari beberapa hal berikut: *Pertama,* tidak adanya ruang partisipasi publik. Sejatinya setiap pengambilan kebijakan publik pemerintah melibatkan masyarakat atau dengan kata lain kebijakan pemerintah harus berorientasi pada kepentingan publik, sebagai konsekuensi dari kepala daerah yang dipilih secara langsung. *Kedua,* besarnya alokasi anggaran yang digunakan untuk membuat sebuah patung hingga milyaran rupiah, menunjukkan tidak adanya transparansi

anggaran. *Ketiga,* rendahnya akuntabilitas pemerintah daerah dalam merumuskan suatu kebijakan. Kebijakan pembangunan patung ZA Pagaralam merupakan bentuk kelalaian pemerintah daerah yang dinilai lebih mementingkan kebijakan yang berorientasi elit. Namun pada akhirnya mubazir karena berujung konflik antara pemerintahan dengan masyarakat yang menimbulkan kerugian sosial dan ekonomi dalam jumlah besar.

Gerakan Kolektif dan Amarah yang Tidak Terbendung

Eksistensi dan ketokohan ZA Pagaralam memang tidak bisa diabaiakan begitu saja, mengingat ZA Pagaralam pernah menjabat sebagai Bupati Lampung Selatan dan Gubernur Lampung. Dalam perjalanan kepemimpinannya tentunya terdapat sejumlah program pembangunan yang menjadi *legacy* bagi masyarakat Lampung Selatan maupun masyarakat Lampung pada umumnya. Namun demikian untuk mendudukkan ZA Pagaralam dalam posisi yang setara dengan para pahlawan, tentunya diperlukan telaah sejarah terhadap tokoh–tokoh utama di Lampung Selatan. Sehingga dapat diukur pertimbangan layak atau tidaknya pemberian penghargaan terhadap ZA Pagaralam berupa pendirian patung dan perubahan nama jalan.

Mengurai perjalanan Kabupaten Lampung Selatan dan Provinsi Lampung secara umum mengingatkan kita pada tiga tokoh utama yang memiliki peran sejarah di zamannya masing–masing, yaitu: (1) Raden Intan II; (2) Kolonel Makmun Rasyid; dan (3) Zainal Abidin Pagar Alam. Ketiga tokoh tersebut, memiliki eranya masing–masing, mulai dari merebut kemerdekaan, mempertahankan kemerdekaan serta mengisi kemerdekaan.[2]

Menimbang eksistensi ketiga tokoh tersebut tentunya sejumlah penghargaan tidaklah cukup untuk membayar jasa–jasa mereka. Apakah berupa gelar kepahlawanan, pemberian nama jalan, pendirian patung atau bentuk lainnya dimana kesemuanya adalah bagian dari penghargaan dan bentuk penghargaan semata. Selain itu, pemberian penghargaan tersebut sebagai upaya simbolik yang diharapkan dapat menjadi contoh semangat perjuangan bagi generasi kekinian yang bertugas mengisi kemerdekaan secara bijaksana dengan senantiasa menghargai perjuangan para pejuang terdahulu. Pemberian penghargaan terhadap tokoh tersebut juga harus dipraktikkan secara proporsional dan bijaksana, sesuai dengan jasa perjuangannya masing–masing. Selain itu, pemberian penghargaan juga tidak mempertentangkan antara tokoh yang satu dengan tokoh lainnya. Hal lain yang lebih penting adalah tidak menimbulkan kesenjangan persepsi di masyarakat yang pada akhirnya memunculkan kesenjangan dan simbolisasi timpang sehingga berpotensi menggerus sejarahnya masing–masing yang telah menjadi *local identity* di masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas mengenai kiprah ketiga tokoh tersebut, publik menilai pendirian Patung ZA Pagaralam adalah bentuk pengistimewaan dalam pemberian penghargaan terhadap tokoh ZA Pagaralam yang tidak proporsional dan berimbang. Hubungan pertalian darah antara Bupati menjabat dengan tokoh ZA Pagaralam memberikan gambaran adanya kecenderungan simbolisasi kekuasaan. Hal ini secara materil tampak dari timpangnya pendirian patung ZA Pagaralam jika dibandingkan dengan patung Radin Intan II baik dari segi ukuran maupun penempatannya. Selain itu perubahan nama jalan Kolonel Makmun Rasyid Menjadi Jalan ZA Pagaralam. Tersumbatnya komunikasi politik dan sosial kepala daerah dan DPRD terhadap

masyarakat menjadikan unjuk rasa penolakan terhadap pendirian patung ZA Pagaralam pun berlangsung secara massif.

Di awal–awal penolakan pembangunan patung ZA Pagaralam isu yang terbangun lebih kepada inefisiensi penggunaan anggaran daerah dan kerumitan administrasi dengan adanya perubahan nama jalan di jalan utama Kantor Bupati Lampung Selatan tempat dibangunnya Patung ZA Pagaralam. Setelah terjadi gelombang demontrasi dan aksi yang mengakibatkan kericuhan antara kelompok yang menolak dan mendukung pembangunan patung ZA Pagaralam kelompok masyarakat menjadi terbelah. Namun demikian, kelompok yang melakukan penolakan semakin besar dengan mengusung isu *cultural identity*.

Isu *cultural identity* yang menyangkut martabat masyarakat Lampung Selatan memotivasi sejumlah kelompok masyarakat. Mulanya sejumlah aktivis LMND yang memotori gerakan penolakan terhadap kebijakan pembangunan patung tersebut mendapatkan dukungan yang besar dari Forum Rakyat Lampung Selatan (FORLAS) dan lima kelompok masyarakat adat dari lima Bandar Marga yang ada Lampung Selatan yang berhadapan dengan pemerintah daerah dan masa yang pro berasal dari Aliansi Rakyat Peduli Pembangunan (ARPP).[3]

Melihat pola aktor dalam kasus perubuhan patung ZA Pagaralam yang lebih identik diperankan oleh sebagian aktor alternatif dalam praktiknya juga mendapatkan pertentangan dan hambatan yang besar pula dari pemerintah daerah. Mulai dengan aksi sekelompok aktivis LMND yang (1) dinilai tidak merepresentasikan masyarakat karena hanya diikuti puluhan orang saja; (2) adanya kelompok masyarakat lainnya yang pro pemerintah; dan (3) masih lemahnya isu yang diusung dalam

demonstrasi. Dalam perjalanan melakukan advokasi kebijakan dalam upaya menentang pendirian patung ZA Pagaralam sejumah aktor alternatif yang merupakan aktivis CSO aktivis di Lampung Selatan menghadapi sejumlah hambatan dan eksklusi.

Namun demikian para aktivis CSO melakukan berbagai ikhtiar untuk mengatasi hambatan dan eksklusi yang tercermin dalam hasil survei PWD Tahun 2013. Setidaknya terdapat 5 cara yang paling masif digunakan oleh aktor dalam mengatasi eksklusi, khususnya dari pemerintah daerah dan kelompok yang pro pembangunan patung ZA Pagaralam.

Tabel 22. Cara Aktor Mengatasi Eksklusi dan Operasionalisasinya

No	Cara aktor mengatasi eksklusi	Bentuk Operasional Mengatasi Eksklusi
1	Menggunakan aksi massa/ konsolidasi massa/ jaringan/ organisasi massa	Tercatan lebih dari 7 kali demonstrasi yang dilakukan masyarakat, mulai dari puluhan orang hingga melibatkan ribuan orang.
2	Menggunakan wacana/ informasi/media	Aktor alternatif secara efektif menggunakan media massa sebagai instrumen pemberitaan hingga menjadi wacana nasional.
3	Menggunakan organisasi dan institusi demokrasi	Penolakan aktor-aktor alternatif melakukan kontak dengan DPRD untuk menyalurkan aspirasinya, yaitu pemindahan patung dan pengembalian nama jalan.
4	Menggunakan propaganda/kampanye	Aktor alternatif mengkampanyekan kebijakan pendirian patung sebagai bentuk pemborosan anggaran dan penggerusan terhadap lokal identitas (tokoh lokal)
5	Menggunakan Persuasi	Pada awalnya, aktor alternatif meminta agar pembangunan patung dibatalkan, bahkan setelah berdiri, muncul tuntutan masyarakat agar patung dipindahkan dan nama jalan dikembalikan seperti semula.

Sumber: Dimodifikasi dari Hasil Survei PWD Tahun 2013 dan Berbagai Sumber Media

Uraian tabel di atas menunjukkan bahwa aktor alternatif terbilang mampu mengatasi eksklusi yang dihadapi. Mulai dari upaya yang paling lunak seperti persuasi dan penggunaan institusi demokrasi sudah diupayakan, hingga menggunakan upaya yang keras seperti menggunakan aksi massa/jaringan/organisasi massa. Hal lain yang dapat dicermati dari kapasitas dan peran aktor dalam mengatasi eksklusi adalah bagaimana aktor dalam membingkai isu kebijakan. Sehingga isu kebijakan yang dapat menjadi suatu instrumen yang efektif dalam mengadvokasi kebijakan pendirian patung ZA Pagaralam. Hal ini tercermin pada tabel 23, tentang bagaimana cara aktor dalam membingkai isu.

Tabel 23. Cara Aktor membingkai Isu

No	Cara membingkai isu	Aktor Dominan	Aktor Alternatif
1	Issu Tunggal	24%	14%
2	Issu Strategis	76%	81%
3	Tidak Tahu	0%	6%

Sumber: Hasil Survei PWD, 2013

Merujuk pada tabel 23, dapat dilihat bahwa bahwa aktor alternatif lebih baik dalam membingkai isu dibandingkan aktor dominan. Aktor alternatif lebih cenderung membingkai isu secara strategis (81%) daripada aktor dominan (76%). Berkaitan dengan kasus perobohan patung ZA Pagaralam yang digawangi oleh beberapa aktor alternatif dan menunjukkan bahwa beberapa aktor alternatif mampu membingkai isu demokrasi dalam konteks mengadvokasi kebijakan pemerintah daerah. Berdasarkan berbagai informasi pemberitaan media, tercatat lebih dari tujuh kali demonstrasi berlangsung. Baik sebelum maupun sesudah pembangunan patung hingga patung tersebut dirobohkan. Awalnya, penolakan terhadap pendirian Patung ZA Pagaralam

menggunakan isu pemborosan anggran dan permasalahan administrasi publik (perubahan alamat, Kartu Keluarga, dan KTP, dan lain–lain). Namun, sejalan dengan semakin mengkristalnya penolakan, isu yang berkembang menjadi isu penghilangan sejarah Kalianda, pelemahan tokoh adat bahkan penolakan terhadap simbolisasi kekuasaan keluarga ZA Pagaralam.

Puncak demonstrasi terjadi pada Senin, 30 April 2012, di mana amarah publik semakin tinggi dan tak terkendali. Massa yang tergabung dalam Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi (LMND), Forum Lampung Selatan Bersatu dan Kelompok Masyarakat Adat 5 Marga. Awalnya pengunjuk rasa menuntut agar patung setinggi 7 meter lebih yang menelan dana lebih kurang dari Rp 1 miliar itu dipindahkan dari Kalianda namun karena tidak ada respon dari pemerintah, tensi demonstrasi semakin tinggi dan massa yang berkumpul semakin besar.[4] Peristiwa tersebut berlangsung anarkis dan berakhir dengan perubuhan patung ZA Pagaralam.

Pada bagian lain, ternyata pembangunan monumen patung ZA Pagaralam tidak hanya di Lampung Selatan, di Kota Bandar Lampung patung ZA Pagaralam juga didirikan. Namun berbeda dengan monumen yang sama yang terdapat di Kalianda, Lampung Selatan, pembangunan patung ZA Pagaralam di Bandar Lampung tidak mendapatkan penolakan maupun unjuk rasa. Patung ini memiliki tinggi 3,25 meter dan terbuat dari semen. Pembangunan patung dari Gubernur kedua Provinsi Lampung ini dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung, dengan memanfaatkan dana dari sumbangan sejumlah perusahaan. Selain itu, pembangunan monumen tersebut sesuai dengan nama salah satu jalan utama di Kota Bandar Lampung, yaitu jalan Zainal Abidin Pagaralam. Menimbang sekilas pembangunan monumen ZA

pagaralam di Kota Bandar Lampung dibandingkan di Kalianda, dapat dipahami bahwa pembangunan monumen sebagai bentuk penghargaan tokoh bisa saja dilakukan sepanjang kontekstual dan tidak mengesampingkan unsur–unsur kesejarahan serta tidak menyebabkan pemborosan anggaran daerah.

Penutup

Pembahasan di atas mengenai penerapan aturan dan regulasi demokrasi, kapasitas dan peran aktor demokrasi, dan struktur sosial *demos*, memperlihatkan bahwa ikhtiar penguatan demokrasi di daerah bukanlah perkara yang mudah. Belajar dari kasus perubuhan patung ZA Pagaralam terdapat beberapa kesimpulan yang perlu dicermati, yaitu:

Pertama, pemerintah daerah (Kepala Daerah dan DPRD) harus dapat menempatkan *demos* sebagai aktor utama dalam pembuatan kebijakan, secara khusus mencermati identitas lokal yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, baik berupa adat–istiadat maupun tokoh serta simbol–simbol lainnya.

Kedua, tatakelola pemerintahan daerah semestinya berorientasi publik dalam pembangunan di daerah, baik dari sisi substansi maupun poses. Dari sisi substasi pembangunan berorientasi pemecahan masalah dan pembangunan kesejahteraan masyarakat dan tentunya tidak mengenyampingkan identitas lokal masyarakat setempat. Sedangkan dari sisi proses, pemerintah melibatkan masyarakat, termasuk ormas, aktivis CSO, termasuk kelompok masyarakat adat dalam proses pembuatan kebijakan, sehingga terjalin komunikasi sosial dan politik yang pantas.

Ketiga, pemberian penghargaan pada seorang tokoh terlepas apakah ada hubungan keluarga atau tidak adalah niat yang positif, namun demikian harus berangkat dari asas kegunaan

dan kepatutan. Dari asas kegunaan dapat memberikan pelajaran dan motivasi bagi masyarakat, sedangkan dari segi kepatutan penghargaan diberikan sesuai dengan kontribusi masing–masing tokoh dan tidak berpotensi menggerus sejarah atau kiprah tokoh sebelumnya.

Keempat, adanya degradasi aktor demokrasi lokal, khususnya aktor–aktor dominan yang berkiprah sebagai pejabat publik anggota DPRD. Politisi yang menjadi representasi negara cenderung semakin menjauh dari publik. Aktor dominan cenderung tidak mempromosikan aturan dan regulasi demokrasi, malah kerap memanipulasi aturan dan regulasi demokrasi. Sebagai contoh lahirnya kebijakan anggaran pendirian patung ZA Pagaralam dan perubahan nama jalan dalam bentuk peraturan daerah. Meskipun demikian kini mulai muncul aktor–aktor alternatif yang mampu mengatasi eksklusi, membingkai isu hingga mengadvokasi harapan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kapasitas dan peran aktor demokrasi di daerah.

Kelima, semakin terbatasnya *demos* yang kritis dan cenderung terkotak–kotak. Lebih dari itu, mereka cenderung melakukan tindakan anarkis dalam merespon kebijakan yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Karena itu diperlukan pendidikan politik yang lebih luas mengenai nilai–nilai demokrasi seperti aturan dan regulasi demokrasi, dengan melibatkan aktor demokrasi lokal seperti aktivis CSO, tokoh masyarakat (tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda, dan lain–lain) berupa kegiatan–kegiatan penyuluhan dan sosisalisasi nilai–nilai demokrasi. ■

Referensi

Ayatrohaedi. 1986. *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius).* Jakarta: Pustaka Jaya.

Dahl, Robert A. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjalajahi Teoridan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Krina P, Loina Lalolo. 2003. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*. Jakarta: Sekretariat *Good Public Governance*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pruitt, Dean G. dan Jeffrey Z Rubin. 2009. *Teori Konflik Sosial.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sedarmayanti. 2004. *Good Governance*. Bandung: Mandar Maju.

Syarbani, Syahrial dan Rusdiyanta. 2009. *Dasar-Dasar Sosiologi.* Jakarta: Graha Ilmu.

Savirani, Amalinda, *et.al*. 2014. Ringkasan Eksekutif Power, Welfare, and Democracy Project; Demokrasi di Indonesia: Antara Patronase dan Populisme. *Tidak diterbitkan*.

BPS Provinsi Lampung. 2013. *Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten/Kota Di Provinsi Lampung 2005-2013*.

Harjono, Yulvianus. 2012. “Dua Minggu Didirikan, Patung ZA Didemo 7 Kali”. Diunduh dari kompas. http://otomotif.kompas.com/read/2012/03/22/16311520/Dua.Minggu.Didirikan.Patung.ZA.Didemo.7.Kali-1. Diakses tanggal 22 November 2014.

Arrazie, Nurochman. 2012. Protes Patung Bupati Pagaralam Berakhir Ricuh”. Diunduh dari Tempo.http://www.tempo.co/read/news/2012/03/27/058392833/Protes Patung-Bupati-Pagaralam-Berakhir-Ricuh. Diakses tanggal 20 November 2014.

Arrazie, Nurochman. 2012. “Habiskan Uang Rakyat, Patung Datuk Dirobohkan”. Diunduh dari Tempo. http://www.tempo.co/read/news/2012/05/01/058400833/Habiskan-Uang-Rakyat-Patung-Datuk-Dirobohkan. Diakses tanggal 20 November 2014.

Aka, Khairullah. 2011. “Menengahi Polemik Patung dan Jalan”. Diunduh dari http://m.kompasiana.com/post/read/423442/2/menengahi-polemik-patung-dan-jalan.html. Diakses Tanggal 30 November 2014.

Harjono, Yulvianus. 2012. “Patung ZA Pagaralam Selesai Dua Hari Lagi”. Diunduh dari http://nasional.kompas.com/read/2012/04/05/2046493/Patung.ZA.PagaralmSelesai.Dua.Hari.Lagi. Diakses Tanggal 30 November 2014.

Berita Satu. 2012. “Perobohan Patung Zainal Abidin Pagaralam Bukan Kriminal”. Diunduh dari http://www.beritasatu.com/nasional/45840-perobohan-patung-zainal-abidin-pagaralam-bukan-kriminal.html. diakses tanggal 29 Desember 2014.

Edu. 2012. “*Demo Pro Kontra Patung ZAP Ricuh*”. Diunduh dari https://mediacetakpenalampung.wordpress.com/2012/03/28/16/. Diakses Tanggal 30 Desember 2014.

Dedi. 2012. “Pemkab Lamsel Takkan Bangun Kembali Patung ZA Pagaralam”. Diunduh dari http://lampung.tribunnews.com/2012/05/01/pemkab-lamsel-takkan-bangun-kembali-patung-za-pagaralam. Diakses 30 Desember 2014.

Catatan Belakang:

1. Dua minggu setelah didirikan monumen patung Zainal Abidin Pagaralam di Kalianda, Lampung Selatan dengan tinggi sekitar 7 meter dan menelan biaya 1,8 milyar, didemo tujuh kali oleh kelompok warga dari Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi (LMND). Penolakan tersebut dikarenakan: (1) pemborosan anggaran; (2) seharusnya tokoh perjuangan di Lampung yang dibangun; dan (3) penggantian nama jalan Makmun Rasyid diganti jadi Jalan ZA Pagaralam, dalam Harjono, Yulvianus. (2012) "Budayawan: Patung ZA Pagaralam Laik Didirikan" (http://m.kompas.com).

2. (1)Raden Intan II menjadi bagian penting dalam memperjuangkan kemerdekaan dan mendapat gelar pahlawan nasional; (2) Kolonel Makmun Rasyid berjasa dalam mempertahankan kemerdekaan dan namanya diabadikan menjadi salah satu nama jalan di kalianda; dan (3) Zainal Abidin Pagar Alam memiliki kontribusi dalam mengisi kemerdekaan dan membangun Provinsi Lampung. Lihat Aka, Khairullah (2011) "Menengahi Polemik Patung dan Jalan" (http://m.kompasiana.com).

3. Pro kontra di masyarakat terjadi diantara yang ingin merupuhkan patung dan yang mendukung pendirian patung. Kemarahan kelompok masyarakat yang kontra semakin meninggi karena Kepala Daerah dinilai telah memecah belah masyarakat. Lih. Edu. (2012) "Demo Pro Kontra Patung ZAP Ricuh" (https://mediacetakpenalampung).

[4.] Ribuan pengunjuk rasa orang membakar ban-ban bekas di dekat patung ZAP, sehingga patung dari perunggu itu terlihat gosong terkena asap. Patung ini juga dilempari batu oleh para pengunjuk rasa, dan akhirnya patung ZA Pagaralam tumbang setelah ditarik dengan seutas tali baja. Lihat Arrazie, Nurochman. (2012) "Habiskan Uang Rakyat, Patung Datuk Dirobohkan" (http://www.tempo.co).

16. TANTANGAN INSTITUSIONALISASI DEMOKRASI DALAM *SETTING* REZIM ARISTOKRATIK

Hendra Try Ardianto

Pendahuluan

Pada medio 2004, muncul sebuah buku yang berjudul sangat provokatif, "*Keistimewaan Jogja VS Demokratisasi*", yang ditulis oleh salah seorang Abdi Dalem Keraton Yogyakarta: Heru Wahyukismoyo.[1] Meski berjudul demikian, namun buku ini sebenarnya berisi hal yang sebaliknya. Buku ini mengajukan tesis bahwa modal sosial yang dimiliki oleh Keraton Yogyakarta sejalan dengan arus demokratisasi. Argumen yang dikedepankan adalah bahwa pihak keraton telah mendorong perubahan tata pemerintahan yang lebih demokratis. Dalam hal ini, penulis ingin menekankan bahwa keistimewaan yang berlangsung di Yogyakarta telah melakukan institusionalisasi nilai–nilai demokrasi. Contoh–contoh yang diajukan, selain nilai–nilai kejawaan yang sejalan dengan nilai demokrasi,

juga kebijakan–kebijakan Sultan, terutama Sultan Hamengku Buwono IX, yang telah mereorganisasi kekuasaan keraton hingga mendekati tatanan yang demokratis.

Persis di titik itulah tulisan ini ingin mengajukan pertanyaan yang sama, yakni bagaimana institusionalisasi demokrasi berlangsung di Yogyakarta sejauh ini.[2] Namun, tulisan ini berangkat dari sudut pandang (*point of view*) yang berbeda, yang tidak melihat bagaimana pihak keraton melakukan demokratisasi, tetapi sejauh mana warga mampu mengontrol isu–isu publik. Jadi, jika buku Heru Wahyukismoyo sedang menunjukkan demokratisasi dari kaca mata orang dalam (Keraton Yogyakarta), maka tulisan ini sedang menyuguhkan proses demokratisasi dari kaca mata warga, dan di sinilah letak perbedaaannya.

Sebagaimana diketahui, tiadanya mekanisme suksesi kepemimpinan di Yogyakarta memicu banyak cibiran yang menganggap Yogyakarta tidak demokratis. Ini dikarenakan Yogyakarta menjadi satu–satunya daerah yang dikuasai oleh rezim aristokratik secara legal,[3] yakni di bawah payung hukum UU No.13 Tahun 2012. Hal ini ditandai dengan posisi gubernur dan wakil gubernur yang diisi secara penetapan, bukan pemilihan. Inilah yang memunculkan anggapan bahwa politik lokal di Yogyakarta menyalahi tatanan demokrasi yang hendak dibangun bersama di republik ini. Silang pendapat tentang demokratis atau tidaknya sebuah daerah, dalam hal ini, akhirnya terjebak pada 'ada tidaknya' rotasi kepemimpinan. Tulisan ini tidak akan mengulas demokrasi dari sudut pandang tersebut.

Demokrasi yang akan dibahas di sini, dibaca dari seberapa jauh nilai–nilai atau tatanan (*rule and regulation*) demokrasi berlangsung dalam hubungan antara warga dan negara. Membaca hubungan timbal balik warga dan negara inilah yang menjadi

pintu masuk untuk memahami sejauh mana institusionalisasi demokrasi berlangsung di sebuah daerah. Jadi, yang hendak dikedepankan adalah bukan diisi dengan cara apa kepemimpinan daerah, namun yang lebih penting dicermati, sejauh mana relasi kepala daerah (negara) dengan warganya berlangsung. Sebab, tidak menutup kemungkinan juga kepala daerah yang dipilih dalam Pilkada, menghasilkan hubungan yang kontradiktif terhadap isu–isu publik warga.

Mengulas institusionalisasi demokrasi menjadi menarik dan penting, mengingat perkembangan politik lokal pasca reformasi berlangsung begitu dinamis. Muncul banyak sekali teoritisasi yang 'agaknya' mengganggu proses demokrasi, seperti *shadow state, local strongman, bossism*, dan sebagainya. Inilah yang menjadikan diskusi institusionalisasi demokrasi masih relevan. Pekerjaan rumah membangun demokrasi dalam konteks politik lokal adalah pekerjaan yang perlu terus dilakukan, karena demokratisasi tidak sekedar berhenti setelah rezim otoriter tidak berkuasa. Demokratisasi merupakan proses 'menjadi', yang berlangsung terus menerus tanpa ada akhirnya. Untuk itu, menyandingkan keistimewaan dan demokratisasi merupakan pembahasan yang menarik, mengingat status keistimewaan tidak saja disandang Yogyakarta, namun juga Jakarta, Aceh dan Papua, bahkan di beberapa daerah juga muncul tuntutan status keistimewaan serupa.

Dalam membahas tulisan ini, saya akan membagi ke dalam tiga pembahasan pokok. Pertama, mengelaborasi bagaimana *setting* keistimewaan Yogyakarta berlangsung. Pembahasan ini akan menyentuh persoalan bagaimana relasi warga dan negara berlangsung dalam jalinan sejarah panjang yang dimiliki Yogyakarta. Kedua, mengulas temuan lapangan hasil survei.

Dari temuan ini, saya akan menunjukkan adanya paradoks liberalisasi politik di Indonesia, yakni lahirnya geliat partisipasi warga yang masif, tetapi juga memburuknya kualitas tata pemerintahan di level negara. Ketiga, menerjemahkan bagaimana peluang institusionalisasi demokrasi disemai dalam konteks keistimewaan Yogyakarta.

Relasi Warga dan Negara dalam Rezim Aristokratik

Mengapa rezim aristokrasi perlu diletakkan dalam tulisan ini? Sebagaimana diketahui, Yogyakarta memiliki kekhasan di mana posisi raja dan gubernur merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah. Raja, dalam tradisi kerajaan masa lalu ditempatkan sebagai sumber hukum, yang mana raja adalah utusan Tuhan dan tidak bisa (boleh) keliru. Sebaliknya, gubernur adalah jabatan politik, di mana setiap tindakannya perlu dikontrol agar kekuasaan yang dimiliki tidak diselewengkan. Dalam konteks Yogyakarta, dua hal yang kontradiktif ini bisa beriringan sekaligus. Untuk itu, penting sekali melacak pembentukan rezim aristokrasi di Yogyakarta guna memahami sejauh mana relasi warga dan negara. Untuk mengembangkan argumen sejauh mana "kontrol warga terhadap isu publik", maka relasi warga dan negara dalam rezim aristokrasi perlu mendapat ulasan tersendiri.

Pembentukan rezim aristokrasi ini tentunya tidak terlepas dari sejarah Yogyakarta yang telah merentang beberapa abad silam. Muasal terbentuknya rezim ini bermula dari Perjanjian Giyanti (1755), di mana kekuasaan Kerajaan Mataram terbelah menjadi dua, yakni Kesunanan Surakarta yang dipimpin Paku Buwono III dan Kasultanan Yogyakarta yang dipimpin oleh Pangeran Mangkubumi (Hamengku Buwono I). Perpecahan

kekuasaan Kerajaan Mataram ini tidak lepas dari campur tangan VOC, dimana intrik–intrik politik yang terjadi dalam keluarga kerajaan dimanfaatkan VOC untuk mendapatkan konsesi–konsesi ekonomi dari kedua kerajaan ini. Sejak saat itu, di Yogyakarta berdiri sebuah pemerintahan yang berdaulat, khususnya atas tanah–tanah di wilayah barat Surakarta (Ricklefs, 2002). Ketika kolonial Inggris berkuasa, kembali terjadi perpecahan di dalam Kesultanan Yogyakarta di pertengahan 1812. Perpecahan ini kemudian berakhir dalam sebuah Perjanjian Politik 17 Maret 1813 (*Politiek Contract*), di mana Pangeran Natakusuma diangkat sebagai Adipati Paku Alam I (Lihat Sukri (2002: 11); Wahyukismoyo (2004: 29). Sejak saat itu, di Yogyakarta ada semacam 'negara dalam negara', di mana Kasultanan Yogyakarta berdaulat atas tanah–tanahnya, hanya dikurangi wilayah–wilayah yang dikuasai Paku Alam, di antaranya wilayah *kemantren* (sekarang Kecamatan Pakualam), dan daerah *Karang Kemuning* (bagian selatan Kabupaten Kulon Progo).

Di era ini, hubungan negara dan warga berlangsung dalam tatanan monarki absolut, di mana raja adalah hukum itu sendiri. Raja mengusai seluruh tanah, sekaligus hukum/peraturan yang ada di wilayahnya. Tanah–tanah yang menjadi kekuasaan Kasultanan Yogyakarta kemudian dikenal dengan *Sultan Ground*, sedangkan tanah yang menjadi wilayah Paku Alam dikenal sebagai *Paku Alam Ground*. Warga (rakyat) hanya boleh menggunakan tanah–tanah ini, tetapi berkewajiban mengganti upeti sebagai bagian dari penggunaan tanah milik raja. Praktis, dalam relasi ini, warga tidak memiliki kontrol apa pun dalam segala hal, apalagi yang menyangkut urusan publik. Ketika warga hendak menyatakan pendapat/menolak ketentuan kerajaan, jalan satu–satunya hanya *'Tapa Pepe'*, (Lihat Kresna, 2009), sebuah

bentuk ekspesi protes dengan menjemur diri di bawah terik matahari, biasanya dilakukan di Alun–Alun.

Tatanan monarki absolut di Yogyakarta mulai memudar terjadi pada saat kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX (selanjutnya HB IX). Sultan HB IX adalah satu–satunya Raja Kasultanan Yogyakarta yang memiliki latar pendidikan Barat (Belanda). Sultan HB IX bahkan terlibat dalam gerakan kaum republik (pro kemerdekaan). Titik kulminasi dari absolutisme kekuasaan raja berakhir ketika Sultan HB IX memberikan pengakuan atas kemerdekaan Republik Indonesia melalui Maklumat 5 September 1945. Semenjak maklumat itu dikeluarkan, terjadilah perubahan administratif yang mengatur kekuasaan yang ada. Singkatnya, jika dulu urusan publik itu dimaknai sebagai urusan pribadi raja, maka di era HB IX mulai dibentuk badan pekerja yang mengurusi kepentingan publik, misal Dewan Perwakilan Rakyat sampai Majelis Permusyawaratan Desa.[4]

Secara prosedural memang di saat itulah (pasca 1945) institusionalisasi demokrasi dimulai, tetapi sebenarnya demokratisasi yang lebih substantif telah berlangsung di era Hamengkubuwono VII. Pada tahun 1919, Sultan HB VII melakukan "reorganisasi tanah" (Kresna, 2009: 159–161), dimana sistem *apanage*[5] dihapuskan, dan diberikan hak *andarbe*[6] kepada rakyat. Dalam hal ini, penjelasan Selo Soemardjan (sebagaimana dikutip Lutfy, dkk, 2009: 159) bisa menjadi ilustrasi paling tepat dalam konteks demokratisasi,

> *"Kedudukan kaum tani di Yogyakarta dalam hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat dalam perspektif sejarah bisa disimpulkan sebagai berikut: bahwa dimasa sebelum perubahan hukum tanah di tahun 1918 kaum tani hanya*

mempunyai kewajiban dan tak mempunyai hak, bahwa antara 1918 dengan 1951 mereka mempunyai kewajiban dan hak, dan sejak dihapuskannya pajak tanah di tahun 1915 mereka hanya mempunyai hak dan boleh dikata tidak mempunyai kewajiban." (Luthfy, et.al., 2009)

Secara substantif, reorganisasi tanah inilah yang menandai memudarnya eksistensi monarki absolut — dalam kaitan dengan hubungan warga dan negara. Hal ini ditandai dengan munculnya dimensi hak kewarganegaraan di sini, meskipun reorganisasi tanah masa itu masih belum menyentuh semua lapisan warga.

Namun menariknya di tahun 1984, sekembalinya Sultan HB IX menjabat di berbagai jabatan negara di Jakarta, Sultan kemudian mengakomodasikan kembali UUPA untuk diberlakukan di Yogyakarta, padahal di berbagai tempat lain sudah banyak yang tidak berjalan.[7] Sultan HB IX memang dikenal sebagai promotor demokrasi dan penetrasi tatanan feodal dalam kehidupan masyarakat di Yogyakarta.[8] Kala itu, tanah–tanah yang dimiliki keraton disertifikasi, dan dibuka untuk bisa dimiliki warga dengan mengurusnya melalui Pemda. Di sini warga berhak memiliki tanah secara sah dan legal. Warga yang telah menggunakan dan mendiami tanah *magersari*[9], bisa membeli sertifikat tanah yang ditandatangani oleh pemerintah dan keraton. Di sinilah kesuksesan Sultan HB IX, yang secara substantif mengubah tatanan feodal menjadi tatanan yang lebih demokratis. Karenanya, tidak aneh pula jika wasiat terakhir Sultan HB IX selalu dijunjung, yakni "Tahta untuk Rakyat".

Akan tetapi, sangat disayangkan pembicaraan tentang reorganisasi tanah ini tidak menjadi diskusi publik di Yogyakarta ketika polemik keistimewaan mengemuka begitu besar di tahun

2004–2012. Padahal, perbincangan tentang status pertanahan itu bisa menjadi ujian penting seberapa demokratiskah pengelolaan kekuasaan yang ada di Yogyakarta. Sebenarnya, diskusi tentang reorganisasi pertanahan ini muncul, namun begitu saja tenggelam dikalahkan oleh perdebatan "pemilihan vs penetapan" kepala daerah. Padahal, sepeninggal Sultan HB IX, tepatnya setelah Paku Alam VIII meletakkan jabatan sebagai pjs.Gubernur (1988–1998), terjadi banyak sekali konflik pertanahan di Yogyakarta. Konflik–konflik ini ditengarai ketika banyak warga digusur dari *Sultan Ground* maupun *Paku Alam Ground* untuk kepentingan bisnis.

Pascareformasi 1998, tercatat ada banyak sekali konflik tanah menyangkut, baik *Sultan Ground* maupun *Paku Alam Ground*. Pada 2003, sebanyak 15 keluarga yang menempati bangunan bekas Asrama Gatitomo Tungkak akan digusur karena di tempat tersebut akan dibangun kantor kecamatan Mergangsan. Padahal, eksistensi mereka di kawasan itu dulunya disediakan Sultan HB IX guna menampung orang yang hidup menggelandang. Kemudian pada 2005, pernah terjadi konflik terkait *Sultan Ground,* yakni ketika Ambarrukmo Plaza hendak dibangun. Warga protes terhadap Gubernur (sekaligus raja) Yogyakarta karena merasa haknya diserobot oleh investor. Sedang kasus yang masih hangat hingga kini adalah rencana pembangunan pabrik pasir besi dan bandara di Kulon Progo.

Menakar Kualitas Demokrasi di Yogyakarta

Penilaian atas kualitas demokrasi yang digunakan di sini memakai kerangka berpikir David Beetham (1999), di mana demokrasi dimaknai sebagai "*kontrol publik terhadap isu publik dengan menggunakan prinsip kesetaraan warga negara* (*popular*

representation)". Itu artinya, kualitas demokrasi diukur dari seberapa jauh kontrol warga terhadap isu–isu publik di Yogyakarta. Untuk memenuhi harapan tersebut, maka diambil 13 indikator yang digunakan dalam menakar kualitas institusionalisasi demokrasi. Dari ke–13 indikator itu dikelompokkan dalam empat variabel pokok, yakni dinamika kewarganegaraan, representasi warga dalam isu publik, tatakelola pemerintahan, dan kehadiran masyakrakat sipil (*civil society*). Adapun hasil dari survei PWD 2013 di Yogyakarta, bisa dibaca dari tabel 24.

Dari tabel di atas, perbandingan kualitas demokrasi di Yogyakarta dengan daerah lain di Indonesia,[10] menunjukkan adanya dinamika yang unik. Kehadiran *civil society* yang kuat di Yogyakarta adalah variabel yang memiliki hasil paling bagus. Sedangkan, tatakelola pemerintahan merupakan variabel yang mendapat hasil paling buruk. Adapun variabel kewarganegaraan dan representasi warga atas isu publik menunjukkan hasil yang biasa, yakni cukup bagus dalam beberapa indikator, namun juga terlihat buruk di indikator yang lain.

Dari sisi kehadiran *civil society*, dinamika institusionalisasi demokrasi di Yogyakarta memperlihatkan hasil yang sangat bagus. Bahkan, Yogyakarta menempati posisi keempat secara nasional dalam hal kebebasan dan kesempatan yang setara untuk mengkases wacana publik, budaya dan akademik. Hal ini tidak lain karena Yogyakarta sejak lama telah dikenal sebagai kota pendidikan sekaligus kota budaya. Di Yogyakarta terdapat banyak institusi pendidikan besar, seperti Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Universitas Islam Negeri 'Sunan Kalijaga', Universitas Islam Indonesia (UII), Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" (UPN), Universitas Muhamadiyah Yogyakarta (UMY), dan banyak lagi. Kehidupan

Tabel 24. Kualitas Institusionalisasi Demokrasi di Yogyakarta

No.	Aturan dan Regulasi	Persentase Kualitas Baik*	Peringkat**
A.	**Kewarganegaraan**		
1.	Kewarganegaraan yang setara dan eksklusif	38%	13
2.	Aturan Hukum (termasuk hukum internasional dan konvensi-konvensi PBB)	44%	5
3.	Kesetaraan di depan hukum	25%	12
4.	Hak Asasi Manusia yang universal	31%	18
B.	**Representasi**		
5.	Perwakilan politik yang demokratis melalui partai politik dan pemilu	19%	24
6.	Partisipasi berbasis hak-hak warga negara dalam tatakelola publik	31%	8
7.	Saluran kepentingan yang terlembaga dan saluran representasi berbasis isu dalam tatakelola publik	38%	4
8.	Demokrasi lokal dalam kerangka politik nasional	31%	14
9.	Kontrol demokratis terhadap penggunaan instrumen kekerasan	13%	27
C.	**Tatakelola pemerintahan**		
9.	Tatakelola pemerintahan yang transparan, tidak berpihak dan akuntabel	13%	21
11.	Indepedensi pemerintah dalam membuat keputusan serta kapasitas untuk mengimplementasikannya	6%	25
D.	**Masyarakat sipil**		
12.	Kebebasan dan kesempatan yang setara untuk mengakses wacana publik, budaya dan akademik	69%	4
13.	Kemampuan masyarakat sipil berorganisasi secara independen dan demokratis	75%	6

Sumber: diolah dari Data Kompilasi Survei PWD, 2013.
Keterangan:
Bagian "A" adalah variabel; Bagian "1–13" adalah indikator
** diambil dari prosentase indikator "baik"*
*** dilihat dari peringkat kualitas demokrasi per daerah*

budaya juga sangat kental, baik yang berafiliasi dengan keraton, maupun para budayawan di luar keraton. Tidak hanya itu, dalam indikator kemampuan *civil society* juga menunjukan hasil yang baik. Hal ini disebabkan, selain karena adanya institusi pendidikan di atas, tetapi juga karena daerah ini terdapat banyak *Non–Government Organization* (NGO), yang setidaknya berandil banyak dalam mengorganisir masyarakat. Ditambah keberadaan Yogyakarta yang sejak lama menjadi basis Muhammadiyah.

Adapun dari variabel kewarganegaraan, Yogyakarta memiliki kualitas institusionalisasi demokrasi yang cukup bagus. Dari variabel ini, bisa dilihat bahwa indikator kewarganegaraan yang setara dan inklusif, kesetaraan hukum, dan penegakan HAM memiliki penilaian yang cukup bagus. Bahkan, proses penegakan konvensi–konvensi HAM PBB di dalam Perda–Perda (Peraturan Daerah) menunjukkan hasil yang sangat maju, misalkan Perda Anak dan Perda Disabilitas. Dikarenakan Yogyakarta memiliki banyak institusi pendidikan, maka daerah ini menjadi tempat banyak orang untuk menimba ilmu. Akibatnya, lahirlah sebuah bentuk masyarakat yang multikultur di sini, di mana perbedaan tidak menjadi halangan dalam kehidupan bermasyarakat. Kondisi yang demikianlah yang menjadikan proses pembentukan kewarganegaraan berlangsung dengan baik di kota ini, di mana keterbukaan, kesetaraan, perlakuan yang sama di depan hukum, menjadi kunci penting keberhasilan mewujudkan tatanan kewarganegaraan yang baik.

Sedangkan untuk variabel representasi warga dalam isu publik, hasil survei di Yogyakarta menunjukkan hasil yang berlainan, yakni bagus sebagian, dan buruk sebagian. Hasil yang bagus diperoleh dari indikator partisipasi berbasis hak dan saluran representasi berbasis isu. Adapun indikator demokrasi lokal dalam

frame politik nasional juga menunjukkan penilaian yang lumayan bagus. Keadaan ini tidak lain disebabkan oleh kehadiran *civil society* yang kuat sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Sebaliknya, representasi politik dalam parpol dan pemilu, juga kontrol penggunaan kekerasan merupakan indikator yang mendapat penilaian sangat buruk. Kondisi tersebut disebabkan karena tiadanya kepercayaan warga terhadap parpol (dan Pemilu) dalam mengusung isu–isu yang menjadi kepentingan warga. Di sini tampak adanya kemandulan fungsi parpol, terutama dalam hal penyaluran aspirasi dan agregasi warga. Selain itu, kasus–kasus berbau kekerasan, baik yang dilakukan negara maupun ormas (organisasi masyarakat), menjadikan Yogyakarta mendapat penilaian yang sangat buruk. Beberapa diantara kasus itu seperti pembunuhan wartawan Udin yang tidak kunjung selesai, kasus Cebongan di mana militer melakukan aksi pembunuhan terencana, serta berbagai kekerasan berbau SARA, menjadi penyebab buruknya kualitas kontrol penggunaan instrumen kekerasan di Yogyakarta. Bahkan dari semua indikator, penilaian atas 'penggunaan kontrol terhadap instrumen kekerasan' menjadi salah satu indikator paling buruk secara nasional, yakni nomor 25 dari 30 daerah yang disurvei.

Di antara ketiga variabel yang ada, kualitas tatakelola pemerintahan (*governance*) mendapat penilaian yang paling buruk. Menurut hasil Survei PWD 2013, Yogyakarta menempati peringkat ke–9 sebagai daerah yang paling tidak transparan, imparsial, dan akuntabel di Indonesia. Hal ini disebabkan karena rezim kekuasaan, baik rezim aristokrasi di Provinsi DIY maupun rezim Samawi di Kabupaten Bantul, dinilai abai terhadap isu–isu transparansi. Hal itu terlihat dari tidak jelasnya penyelesaian kasus–kasus korupsi di Yogyakarta. Sebagaimana yang pernah

keluar di publik — seperti korupsi CDMA[11] dan korupsi Hibah Persiba Bantul[12] —, kasus–kasus tersebut tidak ada kejelasannya hingga sekarang. Adapun untuk indikator indepedensi pemerintah dalam membuat keputusan, Yogyakarta menempati urutan ke–25 dari 30 daerah yang disurvei. Buruknya kualitas indepedensi pemerintah dalam pembuatan keputusan disebabkan oleh kuatnya pengaruh keluarga bangsawan dalam pengambilan kebijakan. Kebijakan strategis di sektor ekonomi, khususnya menyangkut posisi *Sultan Ground*[13] maupun *Paku Alam Ground*[14] dinilai banyak merugikan warga, tetapi sebaliknya menguntungkan pengusaha khususnya yang berafiliasi dengan keluarga keraton.[15] Selain itu, kultur birokrasi patrimornial di Yogyakarta menjadikan birokrasi sebagai alat politisasi kepentingan rezim aristokrasi (Jati, 2012: 154; Savirani, 2002: 32–37).[16]

Dari temuan–temuan di atas, tampak terjadi paradoks demokrasi di Yogyakarta. Liberalisasi politik yang dimulai sejak 1998 — dalam konteks lokalitas Yogyakarta —, menghasilkan gambaran yang berlainan. Di satu sisi, liberalisasi politik ini disambut dengan gegap gempita dengan munculnya partisipasi yang masif di level masyarakat. Sebaliknya, liberalisasi politik ini tidak diikuti dengan perbaikan tatakelola pemerintahan. Ide–ide tentang transparansi, imparsialitas, akuntabilitas, dan indepedensi pengambilan keputusan tidak tersemai dengan baik di level negara (lokal). Pertanyaan menggelitiknya kemudian, bagaimana mungkin partisipasi yang masif di level masyarakat tidak beriringan dengan tata pemerintahan yang makin baik? Jawaban sementara yang banyak orang berikan: pertama, terjadinya pembajakan demokrasi (*hijacking demokracy*) oleh elit lokal, kedua partisipasi yang terjadi hanya semu (*pseudo partisipation*). Tentunya, kedua jawaban ini masih belum memuaskan —

meskipun sulit disangsikan —, karena lagi–lagi argumentasinya memperlihatkan demokratisasi seakan mengalami jalan buntu.

Radikalisasi Politik:
Peluang Demokratisasi di Tingkat Lokal

Buku *Politik Lokal di Indonesia* merupakan salah satu buku yang mengelaborasi secara lengkap bagaimana terjadinya pembajakan demokrasi di tingkat lokal. Melalui ragam argumen seperti *shadow state*, politik identitas, bisnis dan politik, drama pembajakan demokrasi oleh elit lokal ditunjukkan dengan komprehensif. Hal serupa ternyata juga terjadi di Yogyakarta, di mana kekuasaan rezim aristokrasi mampu menggerakkan birokrasi menjadi bagian dari kekuatan politik guna menguatkan posisi rezim (Sevirani, 2002: 32–37).[17] Tidak hanya itu, di Kabupaten Bantul rezim keluarga Samawi pun semakin kuat.[18] Kuat atau tidak kuatnya sebuah rezim sebenarnya tidak menjadi soal, namun berbagai praktik kekerasan yang dilakukan negara lokal tentu menjadi preseden buruk bagi demokrasi.[19] Pada titik ini, argumen pembajakan demokrasi di tingkat lokal bisa dibilang terjadi pula di Yogykarta.

Sedangkan argumen kedua tentang partisipasi semu memang tampak 'kurang meyakinkan', jika ditilik dari munculnya ragam partisipasi warga di Indonesia. Bahkan, negara sendiri telah membuka ruang partisipasi yang luas dalam perencanaan dan penganggaran daerah (Musrenbang). Begitu juga menjamurnya *Non–Goverment Organisation*[20] (NGO) di Indonesia seakan menunjukkan geliat pemberdayaan terhadap masyarakat sedang berjalan begitu masif. Kenyataan di atas memang seolah–olah menunjukkan adanya partisipasi. Namun jika lebih kritis dicermati, Musrenbang saat ini sudah kehilangan pamor. Banyak

daerah telah mengalami stagnasi. Usulan–usulan warga banyak yang diabaikan, dan yang terjadi hanya seremonialisasi partisipasi semata. Begitu juga tentang aktivisme NGO, Arundhati Roy (2014) mengkritik pedas bahwa menjamurnya NGO dalam kehidupan masyarakat telah mematikan gerakan sosial yang hendak tumbuh di masyarakat.[21] Keberadaan NGO dianggap sebagai upaya para aktivis untuk sekadar mencari penghidupan yang ditentukan oleh keberlanjutan program–program yang diberikan lembaga donor. Secara tidak langsung, kata Arundhati Roy, hal tersebut menunjukkan bahwa pertanggungjawaban NGO lebih tertuju kepada donor, bukan kepada masyarakat yang menjadi sasaran programnya.

Dengan mengutip Arundhati Roy, penulis bukan hendak antipati terhadap NGO di Indonesia. Namun, hal itu penulis kemukakan sebagai otokritik terhadap dunia NGO yang ada di Indonesia. Apalagi, penulis tidak melihat celah atas kekeliruan dari kritik tersebut. Mengapa? *Pertama*, sejauh ini penulis belum banyak melihat ada NGO yang secara mandiri mampu membiayai program–programnya. Kebergantungan terhadap lembaga donor masih melekat kuat pada NGO di Indonesia. *Kedua*, NGO–NGO ini seakan telah berubah menjadi "birokrasi di luar pemerintah", yang memiliki gaji, kantor, hingga jam kerja yang tetap seperti PNS. Hal tersebut membuktikan bahwa NGO sudah menjadi bagian dari rutinitas yang memberikan penghasilan. Mungkin kritik semacam ini sudah ketinggalan dan telah dilontarkan banyak orang sebelumnya, namun yang pasti kondisi ini belum berubah hingga sekarang.

Tidak jauh dari NGO, dunia akademik juga mulai kehilangan orientasi. Kerja–kerja akademik banyak yang berorientasi pada proyek semata. Bahkan, lembaga–lembaga

akademik di kampus tidak jarang menjadi kompetitor bagi NGO dalam menarik dana–dana dari lembaga donor maupun dana dari pemerintah. Sebenarnya, tidak ada yang salah dengan aliran dana lembaga donor atau pemerintah, sejauh *project* yang digulirkan tidak melakukan depolitisasi di level warga. Riak–riak gerakan sosial seharusnya dikembangkan NGO dan para akademisi, bukan malah dimatikan dengan berbagai program yang tidak ada sangkut–pautnya dengan kebutuhan 'konkret' warga.

Keadaan demikian semakin rumit ketika dihadapkan pada pertanyaan seperti apakah peluang yang masih dimiliki untuk melakukan demokratisasi. Apalagi, sebagaimana ditunjukkan hasil survei PWD 2013,[22] kontrol parpol (dalam DPRD) masih sangat minim dalam penyelenggaraan tata pemerintahan, sehingga fungsi *checks and balances* kekuasaan tidak berjalan. Parpol sendiri bahkan menjadi bagian dari masalah, di mana fungsinya sebagai pusat aspirasi dan agresi masyarakat sudah mandul. Sebaliknya, tidak jarang parpol malah menjadi kepanjangan tangan kekuasaan elit–elit lokal. Telah ada banyak sekali skeptisisme yang dialamatkan pada parpol, terutama ketika arena legislasi menjadi tarik ulur berbagai kepentingan, yang ternyata lebih berpihak pada mereka yang memiliki modal besar.

Yogyakarta menjadi *case* menarik karena di daerah ini ada begitu banyak NGO dan universitas. Artinya, ada dua sisi yang bisa menjadi blunder sekaligus peluang bagi demokratisasi di tingkat lokal. Akan menjadi blunder jika akademisi dan NGO di Yogyakarta bertindak sebagaimana argumen sebelumnya, yakni melakukan kerja–kerja kreatif namun berbuah depolitisasi politik di tingkat lokal. Jika ini yang dilakukan, maka imbasnya warga akan kehilangan "publik" di mana arena–arena negosiasi kepentingannya akan semakin menghilang. Sebaliknya, jika NGO

dan akademisi melakukan radikalisasi politik di level *grassroot*, maka arena negosiasi untuk meningkatkan kontrol warga terhadap isu publik akan semakin menguat. Dengan semangat membangun radikalisasi politik ini, frame kerja–kerja akademik dan pemberdayaan menjadi masuk akal untuk dilakukan, jika berpusat pada kebutuhan membangun demokratisasi di tingkat lokal.

Saat ini, arena pertanahan menjadi fokus yang penting untuk ditilik para akademisi dan NGO di Yogyakarta. Mengapa demikian? Sebab, eksistensi *Sultan Ground* dan *Paku Alam Ground* secara jelas diakui dalam UU No.13 Tahun 2012, akan tetapi sejauh mana kedua status pertanahan dikelola untuk kemaslahatan rakyat hingga kini belum jelas. Jika demikian, warga perlu terlibat aktif dalam kontrol pengelolaan kedua status tanah itu. Tanpa adanya keterlibatan yang aktif dari warga, tidak menutup kemungkinan akan terjadi penyimpangan bahkan penyingkiran hak–hak warga, sebagaimana telah diketahui tanah–tanah semacam ini sering kali berpindah tangan ke pihak–pihak investor. Untuk itu, perlu adanya radikalisasi politik di tingkat warga (*grassroot*) agar tanah–tanah ini bertemali dengan kemajuan dan kesejahteraan warga. Di sinilah peran akademisi dan NGO diuji, apakah akan terbawa arus kekuasaan elit atau keberpihakannya pada hak–hak warga.

"Tahta untuk Rakyat" adalah wasiat Sultan HB IX, dan selalu terjaga hingga kini. Untuk mewujudkan itu, semua pihak harus terlibat aktif memperjuangkannya. Memang, secara hukum Sultan HB X yang memegang tahta ini sekarang. Namun secara substantif, rakyatlah yang ada di atas tahta tersebut. Karena itu, kontrol warga terhadap berbagai urusan publik menjadi spirit yang perlu diradikalisasi. Hanya dengan begitu maka demokrasi akan tersemai dengan baik. Selamat berjuang! ■

Referensi

Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Right*. Oxford: Polity Press.

Dwipayana, AAGN Ari. 2004. *Bangsawan dan Kuasa: Kembalinya Para Ningrat di Dua Kota*. Yogyakarta: IRE Press.

Jati, Wasisto Raharjo. 2012. "Kultur Birokrasi Patrimonialisme dalam Pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta". Jurnal *Borneo Administrator*, Vol.8, No.2.

Kresna, Aryaning Arya. 2009. "The Concept of Power and Democracy in Javanese Worldview". Prosiding dalam International Conference and Summer School on Indonesian Studies (ICSSIS). (Tidak diterbitkan). Di akses dari http://www.researchgate.net/profile/Aryaning_Kresna2/publication/256765840_The_Concept_of_Power_and_Democracy_in_Javanese_Worldview/links/02e7e523beb9695617000000, pada tanggal 10 Desember 2014.

Lutfy, Ahmad Nashih, dkk. 2009. *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Norholt, Henk Schulte dan Gerry Van Klinken. 2007. "Pendahuluan" dalam Henk Schulte Norholt, Gerry Van Klinken, dibantu Ireen Karang-Hoogenboom (ed.). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV dan YOI.

Purna, Adhitya Asros Novi. 2006. "Resistensi Masyarakat atas Pembangunan di Kawasan Urban (Studi tentang Resistensi Masyarakat Nologaten terhadap Pembangunan Plaza Ambarrukmo)". Skripsi, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, Universitas Gadjah Mada. *Tidak diterbitkan*.

PWD UGM. 2013. "Demokrasi di Indonesia Antara Patronase dan Populisme". Yogyakarta: Ringkasan Eksekutif Power, Welfare, and Demokracy Project. *Tidak diterbitkan*.

Ricklefs, M.C. 2002. *Yogyakarta di Bawah Sultan Mangkubumi 1749-1792: Sejarah Pembagian Jawa*. Yogyakarta: Mata Bangsa.

Roy, Arundhati. 2014. "The NGO-ization of Resistence", 4 September. Diakses dari http://massalijn.nl/new/the-ngo-ization-of-resistance/, pada 10 Desember 2014.

Sukri, A. Im'an. 2002. *Masa Depan Yogyakarta dalam Bingkai Keistimewaan*. Yogyakarta: Parlement Watch Indonesia (Parwi) Foundation.

Wahyukismoyo, Heru. 2004. *Keistimewaan Jogja VS Demokratisasi*. Yogyakarta: Bigraf Publishing.

_____. 2008. *Merajut Kemabali Pemikiran Sri Sultan Hamengkubuwono IX: Sebuah Kumpulan Pemikiran dan Polemik Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Dharmakaryadhika.

Catatan belakang:

1. Buku ini merupakan penyajian ulang dari tesis penulis di Program Pasca Sarjana Ilmu Politik, UGM, dengan judul asli "Demokratisasi dan Keistimewaan: Proses Perubahan Tata Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta".

2. Sebutan Yogyakarta ini merujuk pada wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yang terdiri dari Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Bantul, Gunung Kidul, dan Kulon Progo. Penyebutan ini dimaksudkan sebagai alasan kepraktisan, karena pembaca secara umum lebih familiar dengan istilah Yogyakarta dibanding dengan DIY

3. Ada banyak rezim aristokrasi yang berkuasa di Indonesia, yakni mereka yang merupakan bangsawan lokal sekaligus menjadi kepala daerah (lihat juga Dwipayana, 2004). Namun, hanya Yogyakarta yang mendapat keistimewaan berupa penetapan kepala daerah tanpa melalui mekanisme Pemilu (Pilkada). Hal tersebut telah secara jelas dimaktubkan dalam UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogykarta. Hal ini berbeda dengan wilayah lain, dimana kaum bangsawan harus mengikuti Pilkada jika ingin menjadi kepala daerah.
4. Wahyukismoyo menjelaskan bhwa sejak ada Maklumat 5 September 1945 dari Sultan Hamengkubuwono dan Maklumat 30 Oktober 1945 dari Pakualam VIII, periode setelah itu muncul beberapa maklumat lain yang mengatur tentang pembentukan alat kelengkapan negara.
5. Tanah yang diberikan sebagai ganti jasa pejabat kerajaan. Tanah ini kemudian dikelola melalui sebuah sistem stratifikasi sosial, dimana petani mendapat posisi (stratifikasi) paling bawah, dan paling tidak diuntungkan.
6. Hak mengelola yang tidak bisa dipindah tangankan. Biasanya hak ini diberikan pada desa/kelurahan, seperti tanah untuk pemakaman, pasar, atau pengganti gaji perangkat desa/kelurahan.
7. Saat UUPA diterbitkan pada 1960, telah terjadi banyak reorganisasi tanah di berbagai tempat, termasuk di Surakarta yang merupakan daerah eks-swapraja. Namun, UUPA saat itu sulit dilaksanakan di Yogyakarta karena adanya UU No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menariknya, di tahun 1984 dimana UUPA diberbagai daerah sudah tidak berlangsung, Yogyakarta sebaliknya malah mulai mengimplementasian UUPA, bahkan dimotori oleh Sultan HB IX sendiri.

8. Wahyukismoyo (2004) menjelaskan, bahkan untuk melakukan suksesi kepemimpinan selanjutnya, Sultan HB IX menabrak tradisi, dimana posisi raja berikutnya seharusnya dilakukan dengan penunjukan langsung dari dirinya. Namun, Sultan HB IX memilih dengan melakukan musyawarah keluarga besar keraton. Meskipun masih dalam lingkup keluarga, Wahyukismoyo melihat ini sebagai pelopor demokratisasi di Keraton Yogyakarta saat itu.

9. Tanah milik kerajaan, baik Sultan Ground maupun Paku Alam Ground.

10. Ada 30 kabupaten/kota yang disurvei.

11. Kasus pembangunan jaringan seluler CDMA dipertengahan 2004 ini diduga merugikan keuangan negara sebesar 17 miliar. Kasus ini pun sempat diduga melibatkan Gubernur DIY, Sultan HB X, hingga menjadi perbincangan publik saat itu. Namun, kasus ini tidak ada kejelasan hingga sekarang.

12. Kasus Hibah Persiba di awal tahun 2014 telah menyeret mantan Bupati Bantul, Idham Samawi, sebagai tersangka. Meski demikian, Idham Samawi masih bisa mengikuti Pemilu bahkan terpilih menjadi anggota DPR RI saat ini. Namun, kasus yang menjadikan dirinya tersangka hingga sekarang belum ada kejelasan.

13. Sebagaimana dicatat oleh Purna (2006), protes warga pernah muncul di tahun 2004 terkait pembangunan Plaza Ambarrukmo. Plaza ini di bangun persis di atas Sultan Ground, dengan menggusur SDN Ambarukmo dan cagar budaya berupa pesanggrahan (Gandhog Tengen) peninggalan Sultan HB V.

14. Adapun yang menyangkut Paku Alam Ground, ditunjukkan oleh protes petani pesisir pantai Kulon Progo, dimana lahannya akan digusur karena akan dibangun pertambangan pasir besi yang dikerjakan oleh PT Jogja Magasa Iron yang notabanenya adalah milik keluarga/kerabat keraton Yogyakarta.

[15.] Tjia Edi Susanto, pengusaha poperti dan pemilik Ambarukmo Plaza dikenal memiliki hubungan sangat dekat dengan Sultan HB IX. Begitu juga dengan PT Jogja Magasa Mining yang akan mengoperasikan pabrik penambangan pasir besi di Kulon Progo merupakan perusahaan milik keraton. Perusahaan ini didirikan oleh Hario Seno, Joyokusumo dan Pembayun. Adapun Pembayun sendiri adalah putri sulung Sultan HB X. (Inteview informan, 23,24, 26 Juli 2013)

[16.] Jati menjelaskan bahwa kultur birokrasi patrimornial di Yogyakarta bukan bertujuan untuk mendekatkan negara untuk kesejahteraan masyarakat, namun mendekatkan masyarakat dalam menguatkan posisi Sultan sebagai gubernur sekaligus raja.

[17.] Sevirani melihat terbentuknya banyak paguyuban lurah merupakan bagian dari alat politik Sultan HB X untuk mengamankan berbagai kepentingannya. Hubungan patron-client ini juga dimanfaatkan para lurah untuk mengamankan posisi mereka diwilayahnya.

[18.] Bukti kuatnya rezim keluarga Samawi adalah terpilihnya istri Idham Samawi, yakni Sri Surya Widati terpilih menjadi Bupati Bantul. Bahkan, posisi Idham Samawi sebagai tersangka kasus Korupsi Hibah Persiba pun masih mampu melanggengkan dirinya terpilih menjadi anggota DPR RI pada Pemilu 2014. Kuatnya rezim keluarga Samawi juga ditopang oleh keberadaan koran Kedaulatan Rakyat, yang notabanenya adalah milik dirinya.

[19.] Salah satu aktivis anti-korupsi di Yogyakarta (Interview pada 12, 18, 19 Juli 2013) menyatakan bahwa intimidasi dari aparat pemerintah daerah terhadap aktivis anti-korupsi di Bantul sering terjadi. Bahkan pada pertengahan 2010, ada pengrusakan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) yang dilakukan oleh aparat Pemerintah Kabupaten Bantul (Satpol PP).

20. Di Indonesia, NGO bahkan jamak diterjemahkan menjadi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dimana misi LSM dianggap memberikan pemberdayaan bagi warga.

21. Arundhati Roy mengkritik banyaknya LSM telah mengubah konfrontasi menjadi negosiasi, dan secara tidak langsung mendepolitisasi perlawanan warga. Bahkan, LSM dinilai hanya mencari keuntungan pribadi, dimana dana-dana bantuan dijadikan sebagai sumber kapital bagi penghidupan mereka.

22. Telah ditunjukkan di bagian sebelumnya, Survei PWD (2013) di Yogyakarta menempatkan kualitas "Perwakilan politik yang demokratis melalui partai politik dan pemilu" menempati urutan ke-24 dari 30 daerah yang disurvei (Tabel I, No.5).

BAGIAN KELIMA

REFLEKSI DAN REKOMENDASI

17. BLOK POLITIK KESEJAHTERAAN SEBAGAI ALTERNATIF DEMOKRATISASI

Willy Purna Samadhi

Pendahuluan

Bab–bab terdahulu telah memberikan gambaran tentang sebagian situasi demokrasi dan demokratisasi di berbagai daerah. Ada sejumlah masalah, tetapi ada juga peluang sekaligus pilihan yang tersedia untuk mengatasi masalah–masalah itu. Bab terakhir ini secara khusus akan menelaah masalah dan peluang yang dihadapi para aktor pro–demokrasi di Indonesia, khususnya mereka yang bergiat di tingkat lokal.

Tugas penelaahan itu akan dilakukan dengan menggunakan data tentang kapasitas politik para aktor pro–demokrasi. Asumsinya, perkembangan demokrasi berkaitan erat dengan kemampuan (atau ketidakmampuan) para aktor mengaktualisasikan kapasitas politik mereka dalam rangka melakukan transformasi politik. Data–data mengenai kapasitas

politik para aktor pro–demokrasi itu diambil dari sebagian hasil survei PWD UGM–UiO 2013.

Tujuan dari bab ini adalah merefleksikan situasi dan pengalaman para aktor pro–demokrasi di lapangan, lalu mentransformasikan hasil–hasilnya menjadi rancangan aksi politik untuk mendukung proses pembangunan demokrasi selanjutnya, terutama menyangkut perbaikan kualitas representasi dan partisipasi publik. Karena itu, bagian terakhir dari bab ini akan mengulas pembentukan Blok Politik Kesejahteraan sebagai alternatif strategi demokrasi yang mungkin dapat ditempuh para aktor pro–demokrasi di tingkat lokal.

Demokrasi sebagai Politik Transformatif

Demokrasi pada umumnya dipahami awam sebagai sebuah kondisi politik yang memberikan tempat kepada rakyat untuk berkuasa. Demokratisasi, karena itu, sering diartikan sebagai proses untuk mencapai kondisi itu. Cara pemaknaan seperti itu sesungguhnya terlalu menyederhanakan persoalan dan menghilangkan banyak dimensi penting yang terkandung di dalam kedua konsep itu. Demokrasi dan demokratisasi memiliki dinamika dan mengandung kompleksitas yang rumit daripada sekadar penjelasan sesederhana itu. Demokrasi adalah "proses menjadi" yang dinamis, tak pernah berhenti, dan senantiasa membutuhkan campur–tangan para aktor yang terlibat di dalamnya (Samadhi, 2015: 10, Rustow, 1970 dalam Priyono & Hamid, 2014: xv). Karena itu demokratisasi adalah sebuah proses yang keberlangsungannya amat bergantung pada imajinasi (kepentingan dan ideologi) para aktor tentang demokrasi.

Tim riset PWD UGM–UiO menggunakan definisi terbuka mengenai demokrasi sebagai basis pijakan untuk melakukan

assessment demokrasi. Dengan meminjam pemikiran Beetham (1999), demokrasi didefinisikan sebagai kontrol popular (orang banyak) terhadap urusan–urusan publik atas dasar kesetaraan warga negara. Penggunaan definisi yang terbuka seperti itu telah menolong kita untuk tidak senantiasa terjebak dalam dikotomi deskriptif sederhana yang seolah–olah hanya melihat demokrasi sebagai sebuah rezim seragam yang berbeda dari rezim otoritarian yang seragam pula.

Berdasarkan definisi itu, demokrasi dapat dibayangkan sebagai sebuah keadaan yang memungkinkan setiap warga negara bukan saja memiliki hak untuk melakukan kontrol terhadap urusan–urusan yang disepakati sebagai urusan bersama, tetapi sekaligus mampu mengaktualisasikan kapasitas politiknya dalam menggunakan hak–haknya dengan cara–cara yang disepakati bersama. Di samping itu, demokrasi juga berkaitan dengan siapa yang merumuskan urusan publik, apa yang dimaksud dengan kontrol popular, serta siapa saja dan bagaimana kontrol popular dijalankan.

Sejalan dengan hal itu, demokratisasi adalah proses implementasi prinsip–prinsip dasar demokrasi[1] untuk memperoleh capaian demi capaian situasi demokratik tertentu, yang ditandai oleh karakteristik situasi yang berbeda dibandingkan situasi sebelumnya. Ia tidak sekadar sebuah proses pergeseran dari rezim otoritarian menjadi rezim demokrasi. Demokratisasi juga menyangkut tentang proses bagaimana serangkaian regulasi politik tentang, misalnya hak–hak kewarganegaraan, diterima dan diaplikasikan untuk menggantikan praktik sebelumnya yang lebih menerapkan aturan–aturan berdasarkan tradisi, kekerasan, wangsit, titah, atau petunjuk orang–orang pintar dan orang–orang yang dianggap pemimpin, dan sebagainya.

Demokratisasi juga adalah proses tentang bagaimana regulasi politik menjamin perluasan hak berpartisipasi bagi orang atau kelompok–kelompok yang sebelumnya dianggap tidak memiliki hak, juga tentang proses bagaimana proses politik mengakomodasi kepentingan–kepentingan kelompok yang lebih luas daripada yang telah berlaku sebelumnya, atau juga tentang proses bagaimana regulasi politik mengatur dan menjamin siapa saja orang atau pihak yang memiliki hak dan wewenang untuk berpartisipasi di dalam lembaga–lembaga negara (O'Donnell dan Schmitter, 1986: 8; Törnquist, 2013:1).

Singkatnya, capaian demokrasi pada dasarnya tidak dapat digeneralisasi menjadi sebuah kesimpulan yang menyatakan demokrasi A lebih buruk dibandingkan demokrasi B, atau demokrasi dalam konteks saat ini lebih baik dibandingkan konteks sebelumnya. Demikian pula, demokratisasi tidak dapat dilihat sebagai sebuah proses linear yang berlangsung di atas sebuah spektrum yang membentang antara ekstrem otoritarian dan ekstrem demokrasi.

Dengan menggunakan kerangka pemahaman demokrasi dan demokratisasi seperti itu, maka upaya untuk memahami perkembangan demokrasi pertama–tama adalah memahami masalah–masalah yang muncul di tengah–tengah proses demokratisasi, serta pilihan–pilihan yang tersedia untuk mengatasi masalah itu. Kedua, lebih penting lagi, adalah mencermati bagaimana para aktor mentransformasikan kapasitas politik mereka untuk menjalankan strategi–strategi yang mereka susun sendiri berdasarkan masalah dan pilihan–pilihan itu. Karena itu, perhatian terhadap kapasitas politik para aktor menjadi elemen penting yang tak dapat ditinggalkan setiap kali kita mendiskusikan perkembangan demokrasi. Itulah yang

dimaksud sebagai kajian tentang demokratisasi dalam kerangka politik transformatif.

Politik Transformatif dalam Demokratisasi di Indonesia

Kerangka politik transformatif memberikan perhatian yang luas dan mendalam terhadap aktor dan kapasitas politiknya dalam upaya mereka mengatasi masalah–masalah dan memanfaatkan peluang yang tersedia untuk meningkatkan kualitas representasi dan partisipasi publik. Hal itulah yang menjadikan kajian politik transformatif bersifat dinamis, berbeda dari kebanyakan studi lain yang cenderung menitikberatkan pada penilaian statis tentang kondisi aspek–aspek institusional dan prosedur demokrasi.[2]

Pemahaman atas dinamika proses demokratisasi pada gilirannya memungkinkan pula untuk melihat demokrasi bukan semata–mata sebagai tujuan, tetapi juga cara (*means*). Hal yang disebut terakhir itu penting karena upaya pemajuan demokrasi sudah seharusnya dilakukan dengan menggunakan institusi–institusi yang demokratik. Kapasitas politik aktor, khususnya aktor pro–demokrasi, dalam meningkatkan kualitas representasi dan pemajuan demokrasi merupakan aspek yang jarang diperhatikan oleh studi lainnya. Kebanyakan studi tentang demokratisasi lebih memusatkan perhatian kepada peningkatan kinerja berbagai lembaga (baca: organisasi) demokrasi, semacam DPR dan DPRD, DPD, dan badan–badan penyelenggara pemilihan umum, serta perbaikan prosedur dan sistem elektoral. Bahkan, bukan sebatas studi, langkah–langkah advokasi demokrasi pun kebanyakan mengarahkan kecenderungan arah aksi pada aspek kompetisi perebutan kekuasaan melalui sistem elektoral.

Aktor demokrasi berhadapan dengan masalah–masalah yang sifatnya konteks yang spesifik. Setelah Orde Baru jatuh dan reformasi bergulir, keterbukaan dan kebebasan politik memang meningkat pesat. Organisasi–organisasi masyarakat sipil dan serikat–serikat buruh sekonyong–konyong aktif bergerak di ranah politik. Gerakan *go politics*[3] seolah menjadi *trend* baru di kalangan masyarakat sipil setelah selama puluhan tahun sebelumnya menjauhkan diri dari kegiatan–kegiatan politik formal. Sebagian dari mereka masuk ke dalam partai politik, sebagian ada yang mendirikan partai politik, sebagian ada pula yang menggerakkan partisipasi langsung melalui inisiasi penganggaran dan perencanaan partisipatoris meniru pola serupa yang sukses di Brasil dan Kerala. Sebegitu jauh, inisiatif–inisiatif seperti itu belum terlalu membantu perbaikan situasi representasi popular. Gerakan–gerakan politik itu cenderung berlangsung sektoral, sporadis, atau individual (Priyono dan Nur, 2009).

Dalam telaah demokrasi yang relatif makro tersebut di atas, *democracy assessment* UGM–UiO menggali kapasitas politik para aktor melalui lima aspek, yaitu (1) kapasitas untuk mengatasi eksklusi dan inklusi, (2) kemampuan untuk mentransformasikan sumber–sumber kekuatan ekonomi, sosial, budaya dan kekerasan menjadi otoritas, alias kekuasaan politik, (3) kapasitas untuk mengubah isu–isu privat menjadi agenda politik di tingkat publik, (4) kapasitas untuk melakukan mobilisasi dan pengorganisasian untuk mendukung tuntutan–tuntutan dan perubahan kebijakan, dan (5) kapasitas untuk menggunakan dan memajukan mekanisme yang tersedia bagi partisipasi dan representasi.

Kelima aspek kapasitas politik yang disebutkan di atas berkaitan dengan lima kelompok pendekatan teoretikal besar yang biasa digunakan untuk mengkaji bagaimana relasi–kuasa dan

kapasitas organisasi politik berpengaruh terhadap kemampuan aktor untuk menggunakan dan memajukan instrumen–instrumen demokrasi.[4] Aspek pertama dimaksudkan untuk memotret (*capturing*) intisari teori–teori yang memberi penekanan pada eksklusi politik baik langsung maupun tak langung. Pada dasarnya argumen ini berkaitan dengan teori–teori tentang ketidaksetaraan warga negara (*unequal citizenship*), politik identitas dan peng–sub–ordinasi–an warga negara melalui berbagai metoda yang dilakukan pemerintahan pasca–kolonial (e.g. Mamdani, 1996, Chatterjee, 2004). Secara khusus, yang menjadi fokus dalam studi ini adalah teori–teori tentang marginalisasi yang terjadi di dalam proses pembangunan demokrasi elitis terhadap gerakan popular, organisasi kepentingan seperti serikat buruh, kelompok isu sektoral, dan beragam asosiasi kewargaan dari kegiatan–kegiatan politik terorganisasi. (e.g. Harriss, *et.al.*, 2004 dan Törnquist, *et.al.*, 2009).

Aspek kapasitas politik yang kedua berkaitan dengan kapasitas mentransformasikan basis–basis kekuatan menjadi kekuasaan yang absah dan otoritatif. Aktor harus memiliki kemampuan memanfaatkan potensi–potensi kekuatan yang dimilikinya untuk berkuasa dan memperoleh legitimasi. Hal inilah yang disebut Pierre Bourdieu sebagai modal simbolik dan kekuasaan politik (Stokke, 2002, Stokke dan Selboe, 2009). Kerangka analisis Bourdieu tentang kekuasaan terutama bermanfaat dalam konteks pembangunan yang berlapis dan tak lazim (di mana berbagai sumber kekuasaan harus dikombinasikan dan ditransformasikan) serta dalam kajian–kajian mengenai proses pembentukan demos dan urusan publik.

Aspek yang ketiga berkaitan dengan kemampuan aktor melakukan politisasi dan agenda setting. Para aktor harus

memiliki kemampuan untuk menggulirkan isu–isu non–privat hingga menjadi isu politik–publik, atau dengan kata lain memasukkannya menjadi agenda politik. Variabel ini terkait misalnya dengan gagasan tentang *public sphere* yang dikemukakan Habermas, gagasan tentang hegemoni yang dikembangkan Gramsci, serta konsep Bourdieu tentang 'habitus' (norma–norma, pola dan pemahaman yang terinternalisasi) serta makna penting dari kebudayaan.

Aspek keempat adalah tentang kapasitas melakukan mobilisasi dukungan publik. Aspek ini digali dari teori–teori politik dan gerakan sosial yang berhubungan dengan demokrasi, misalnya seperti yang disampaikan oleh Mouzelis (1986) dan Tarrow (1994). Yang ingin dipetakan dengan variabel ini adalah bagaimana para aktor melakukan mobilisasi dukungan, misalnya populisme, *clientelism*, dan mobilisasi yang terintegrasi melalui organisasi akar rumput. Aspek ini penting untuk melihat apakah upaya untuk memperoleh dukungan politik dilakukan dengan cara–cara inkorporatif ataukah integratif, atau juga justru berakibat pada pengeksklusian secara tidak langsung. Beberapa ilmuwan, seperti Houtzager (2005), Houtzager, *et.al.* (2005 dan 2007), dan Harrisss (2006), mengingatkan bahwa kerja berjejaring yang biasa dilakukan para aktor masyarakat sipil sering menghadapi dilema inklusi versus eksklusi semacam itu, sehingga para aktor membutuhkan lebih daripada sekadar kapasitas mobilisasi untuk menggalang dukungan.

Aspek yang terakhir adalah kapasitas untuk menggunakan dan mengembangkan metoda partisipasi dan representasi yang tersedia. Menyangkut aspek ini, kerangka studi yang dikembangkan oleh Demos–UGM–UiO mengakomodasi sekaligus tiga kerangka kerja dan teori–teori besar mengenai

representasi, yaitu jenis–jenis representasi Pitkin (1967), pendekatan matarantai kedaulatan rakyat, dan pendekatan demokrasi langsung.

Demokratisasi dan Kapasitas Politik Aktor

Para aktor yang memperjuangkan demokrasi penting untuk mengevaluasi kinerjanya sendiri. Indikator yang biasa digunakan untuk mengevaluasi kinerja para aktivis pro–demokrasi adalah penguasaan terhadap pos–pos jabatan politik di lembaga–lembaga publik maupun partai. Dalam proses itu, banyak kegagalan yang dialami oleh para aktivis pro–demokrasi, terutama mereka yang berlatar belakang aktivis di berbagai organisasi masyarakat sipil, karena mereka tidak memiliki kecakapan dan kapasitas politik yang cukup. Oleh karena itulah perhatian terhadap kapasitas politik para aktor pro–demokrasi menjadi penting, agar penentuan strategi aksi pemajuan demokrasi dapat didasarkan sesuai dengan karakteristik kapasitas politik yang dimiliki.

Telaah tentang kapasitas politik aktor perlu dilakukan, terlebih dalam studi yang berorientasi pada aksi. Demokrasi substansial, atau demokrasi yang bekerja, sangat bergantung pada kemampuan publik melakukan kontrol terhadap proses–proses politik demokratik. Karena itu pada dasarnya setiap anggota masyarakat perlu memiliki sejumlah kapasitas dasar, setidaknya untuk menggunakan hak–hak dan institusi–institusi demokrasi. Sebagian di antara mereka, disebut sebagai "aktor utama" dalam studi ini, yang menjadi pelopor–pelopor paling depan dalam gerakan demokrasi, tidak cukup hanya memiliki kemampuan untuk menggunakan hak–hak dan institusi demokrasi, tetapi juga harus mempunyai visi, kepentingan dan kekuatan untuk mencari alternatif–alternatif yang mungkin dan membangun

strategi paling efektif untuk mendorong pengembangan hak–hak dan kemajuan institusi–institusi demokrasi (Prasetyo, Priyono, Törnquist, 2003: xiv). Kemampuan untuk menggunakan hak dan institusi demokrasi itulah yang dimaksudkan sebagai kapasitas politik.

Sejauh ini, studi yang khusus mengenali kapasitas politik aktor sebagai basis informasi untuk mendorong demokratisasi belum banyak dilakukan. Studi–studi tentang aktor biasanya langsung memotret upaya–upaya aktual yang telah atau sedang dilakukan para aktivis gerakan demokrasi (e.g. Törnquist dan Budiman, 2001; Prasetyo, Priyono, Törnquist, 2003; Nur, 2009; Priyono dan Nur, 2009; serta Törnquist, 2009). Dari studi seperti itu, kita memang dapat memperoleh informasi dan pengetahuan mengenai berbagai pilihan strategi dan aksi yang telah dilakukan, kegagalan dan keberhasilan, serta implikasinya terhadap situasi demokrasi dalam berbagai konteks. Namun, tidak ada penjelasan yang pasti apakah pilihan–pilihan strategi dan aksi itu sesuai atau tidak sesuai dengan kapasitas politik para aktor.

Priyono dan Nur (2009) memaparkan data–data menarik mengenai terobosan–terobosan aksi politik yang dilakuan berbagai gerakan sosial di Indonesia. Ada dua temuan penting yang diperoleh melalui studi itu. Temuan pertama mengungkapkan pola–pola perluasan gerakan politik yang dilakukan organisasi masyarakat sipil. Dengan menggunakan dimensi isu, dimensi kepentingan dan dimensi geografis sebagai indikator perluasan gerakan, Priyono dkk mengidentifikasi tiga pola perluasan gerakan, yaitu (1) rekoneksi intra–lokal, (2) rekoneksi lokal–supralokal, dan (3) rekoneksi nasional–lokal. Pola pertama dan kedua bersifat memperluas gerakan melalui perluasan isu dan kepentingan, misalnya dengan membangun

koalisi atau aliansi lintas–sektoral namun terbatas pada lingkup geografis tertentu. Pola ketiga, sebaliknya, mencoba meleburkan batas–batas geografis namun dengan pembatasan pada isu–isu atau kepentingan spesifik atau berbasis sektoral, misalnya pembentukan Partai Perserikatan Rakyat (PPR) yang besifat nasional berbasis organisasi tani (Priyono dan Nur, 2009: 71–72).

Temuan kedua dari studi yang sama adalah identifikasi atas pilihan–pilihan strategi yang digunakan organisasi masyarakat sipil untuk menerobos masuk ke dalam sistem politik. Ada lima pilihan strategi *go politics* yang telah dan sedang ditempuh berbagai gerakan sosial di Indonesia, yaitu (1) tetap dalam peranan sebagai kelompok penekan, (2) masuk parlemen, (3) memanfaatkan partai politik, (4) mendirikan partai alternatif, dan (5) menerobos jaring–jaring kekuasaan pemerintahan (*Ibid*.: 83–95).

Studi lain yang dilakukan Törnquist (2009) juga berhasil mengidentifikasi jalur–jalur politisasi yang sudah dan sedang ditempuh berbagai gerakan masyarakat sipil di Indonesia. Jalur–jalur politisasi itu adalah (1) politik berbasis kepentingan masyarakat sipil dan kerakyatan (*civil society and popular interest politics*), (2) politik komunitas kaum tertindas (*dissident community politics*), (3) partisipasi politik langsung, (4) politik wacana publik, dan (5) kontrak politik. Lima jalur lainnya adalah politisasi melalui sistem kepartaian, yaitu dengan melakukan (6) front dari dalam, (7) membangun partai serikat buruh, (8) partai multisektoral, (9) partai nasional berbasis ideologi, dan (10) partai politik lokal.

Namun, baik Priyono dkk maupun Törnquist tiba pada kesimpulan bahwa, kendati memperlihatkan adanya harapan bagi perbaikan demokrasi, upaya–upaya untuk *go politics* itu tampaknya tidak terlalu berhasil menciptakan situasi representasi yang baik.

Bahkan dari beberapa kasus *go politics* yang dipelajari lewat kedua studi itu ditemukan indikasi–indikasi terjadinya kompetisi dan konflik horisontal di antara sesama gerakan sosial. Selain itu, upaya–upaya yang lebih integratif, seperti membangun partai, terhalangi oleh peraturan yang mengharuskan partai politik bersifat nasional. Upaya itu tentu saja membutuhkan dana yang tidak sedikit dan sangat sulit dipenuhi.

Pelajaran yang dapat dipetik dari kedua studi itu adalah bahwa, tampaknya para aktor pro–demokrasi cenderung reaktif terhadap situasi politik–demokratik yang mereka hadapi, dan kemudian mengantisipasinya dengan menyusun strategi semata–mata untuk merespon perkembangan yang dihadapi. Para aktor pro–demokrasi tidak cukup menyadari pentingnya melihat dan menganalisis potensi kapasitas politik yang dimilikinya, sehingga tidak jarang aksi–aksi dan strategi yang dikembangkan mereka berakhir pada kegagalan.

Desain tentang bentuk dan aksi gerakan demokrasi yang disusun berdasarkan penilaian terhadap kapasitas politik para aktor sebenarnya bukan tak pernah dilakukan sama sekali. Studi Demos–UiO 2007 merekomendasikan pembentukan Blok Politik Demokratik (BPD) dengan mempertimbangkan kecenderungan umum kapasitas politik para aktor sebagaimana yang teridentifikasi dalam studi itu. Rekomendasi pembentukan BPD ditujukan untuk menghimpun berbagai upaya para aktor dan gerakan demokrasi ke dalam sebuah kekuatan, yaitu blok politik, melalui perumusan sebuah *common platform* yang kemudian menjadi agenda bersama dan diperjuangkan secara bersama–sama. Dengan cara itu para aktor dan gerakan demokrasi melalui BPD memiliki daya–tawar tinggi terhadap organisasi–organisasi politik formal, seperti partai politik dan parlemen.

Pada kenyataannya, gagasan pembentukan BPD tidak dapat direalisasikan sebagaimana yang direncanakan. Satu penjelasan penting yang barangkali perlu digarisbawahi dari berbagai kendala dan kegagalan implementasi BPD adalah bahwa rekomendasi itu didasarkan melulu pada kecenderungan umum. Di balik kecenderungan umum, sangat mungkin ada beberapa karakter kapasitas politik yang berbeda. Dalam situasi seperti itu, ada dua kemungkinan yang perlu dijajaki lebih dalam. Pertama, rekomendasi pembentukan BPD belum tentu sesuai untuk dijalankan seluruh kelompok aktor pro–demokrasi. Atau kedua, aktor–aktor pro–demokrasi perlu berbagi peran yang berbeda dan spesifik dalam pembentukan BPD. Pada titik inilah penelaahan tentang perbedaan (atau persamaan) karakteristik kapasitas politik menjadi penting untuk dilakukan.

Karakteristik Umum
Kapasitas Politik Aktor Pro–demokrasi

Data yang diperoleh melalui survei PWD UGM–UiO 2013 memperlihatkan pada umumnya aktor pro–demokrasi cenderung inklusif atau bersikap terbuka dan akomodatif terhadap keterlibatan orang–orang lain di dalam politik. Gejala ini tentu saja mengindikasikan gejala yang positif karena memungkinkan terbukanya peluang partisipasi yang lebih luas. Meskipun demikian, sikap insklusif itu tidak diwujudkan secara aktif dalam bentuk pengorganisasian yang bersifat massa. Setidaknya hal itu tercermin dari tiga cara yang paling kerap dilakukan mereka untuk mengatasi berbagai praktik eksklusif, yaitu penyebarluasan wacana melalui media massa, mobilisasi dalam berbagai aksi demonstrasi, dan aksi–aksi persuasif. Artinya, para aktor cenderung menempatkan diri mereka sebagai patron terhadap

orang–orang kebanyakan, utamanya dalam mengedepankan penguasaan wacana. Mereka terbilang jarang membangun dan mengembangkan organisasi berbasis massa sebagai basis kekuatan untuk mengatasi eksklusi. Kecenderungan pilihan cara untuk mengatasi eksklusi seperti itu relatif tampak sama di berbagai konteks lokal. Pada tataran tertentu, langkah ini berimplikasi pada masih adanya praktik pengeksklusian orang–orang kebanyakan dari kegiatan–kegiatan politik formal (*organized politics*).

Aspek kapasitas politik yang kedua adalah menyangkut jenis–jenis basis kekuatan yang digunakan untuk memperoleh kekuasaan yang absah dan *legitimate*. Aktor pro–demokrasi cenderung bersandar pada basis sosial, yaitu koneksi antar–tokoh. Temuan ini memperlihatkan pergeseran kecenderungan jika dibandingkan dengan temuan pada survei sebelumnya yang dilakukan Demos–UiO pada 2003–2004 dan 2007. Dari kedua studi sebelumnya, aktor pro–demokrasi pada umumnya cenderung mengandalkan basis kultural, yaitu pengetahuan dan informasi (Samadhi dan Warouw eds., 2007: 123). Namun, ada beberapa variasi di sejumlah konteks lokal. Di Bandung, DI Yogyakarta dan DKI Jakarta, misalnya, basis kultural masih merupakan sumber kekuatan utama aktor pro–demokrasi.

Di beberapa tempat lain, variasinya lebih tajam. Di Batam, misalnya, kelompok aktor pro–demokrasi terlihat sangat menonjol akumulasi basis ekonominya. Sebagian aktor alternatif di sana teridentifikasi memiliki basis kekuatan ekonomi, dan sangat rendah penguasaannya terhadap basis kultural. Basis ekonomi juga terlihat cukup menonjol di beberapa daerah industri, seperti Sidoarjo, Tangerang, Manado, Balikpapan, dan Kerinci. Kendati bukan berlatar belakang pengusaha, aktor pro–demokrasi lokal di daerah–daerah seperti itu tampaknya terdorong untuk

mengakumulasi basis ekonomi untuk memberikan respon yang kuat terhadap kehadiran kekuatan modal. Perlu dicatat bahwa basis ekonomi tidak senantiasa berbentuk uang atau modal, tetapi dapat pula terwujud dalam kapasitas melakukan pemogokan atau perlawanan terhadap proses produksi. Hal ini mengindikasikan bahwa sebenarnya ada potensi gerakan serikat buruh cukup besar di sejumlah konteks lokal.

Menyangkut kapasitas untuk membangun agenda *setting*, survei PWD UGM–UiO menggunakan tiga indikator. Pertama, pilihan isu yang paling sering diangkat. Kedua, dengan frame seperti apa aktor membawa isu ke pembicaraan publik dalam rangka menjadikannya kepedulian publik (*public concern*). Dan ketiga, melalui medium apa aktor menyampaikan isu–isu ke tengah publik. Data yang diperoleh memperlihatkan ada dua kelompok isu yang paling sering diangkat oleh aktor–aktor pro–demokrasi, yaitu isu–isu tentang kesejahteraan dan isu–isu tentang demokrasi dan hak asasi manusia, termasuk di dalamnya tentang pluralisme. Kemunculan isu–isu kesejahteraan tampaknya memang menjadi gejala baru yang berkembang pada tahun–tahun belakangan ini, jika dibandingkan kecenderungan di masa sebelumnya yang lebih mengedepankan soal–soal demokratisasi, hak asasi manusia, dan isu–isu *good governance*, termasuk masalah antikorupsi (Samadhi dan Warouw eds., 2007: 125). Kecenderungan ini sejalan dengan apa yang terjadi di kalangan elit politik.

Perkembangan seperti itu kelihatannya memberikan harapan yang lebih serius tentang masa depan demokrasi Indonesia. Sebab, para aktor mengemas (*framing*) isu–isu prioritasnya dengan ide–ide besar yang strategis, bukan sebagai respon reaktif dan satu–waktu terhadap kasus–kasus yang muncul di tengah masyarakat. Hal ini berbeda dibandingkan temuan

studi sebelumnya yang memperlihatkan kecenderungan aktor alternatif bersikap reaktif dan melompat–lompat dari satu kasus ke kasus lain (Samadhi dan Warouw eds., 2007: 125–126). Boleh dibilang, perkembangan belakangan ini memperlihatkan para aktor semakin dipengaruhi kerangka berpikir ideologis, apa pun ideologi yang mempengaruhinya.

Persoalannya, aktor pro–demokrasi masih terbatas kapasitasnya dalam mendesakkan isu–isu yang dikampanyekannya ke dalam saluran–saluran politik. Mereka cenderung mengangkat isu–isu ke tengah publik melalui organisasi–organisasi kepentingan atau menyuarakannya melalui media massa. Media massa yang digunakan pun terbatas ruang–ruang opini di koran atau majalah, sedangkan upaya untuk mempengaruhi ruang publik yang lebih luas melalui televisi atau pun mempengaruhi agenda pemberitaan media massa lebih jarang lagi digunakan. Kemungkinan mereka tidak memiliki sumber daya ekonomi yang cukup untuk melakukannya. Meskipun begitu, ada pula sebagian yang mencoba menyalurkannya melalui partai politik.

Keterbatasan akses aktor pro–demokrasi untuk mempengaruhi agenda politik secara langsung ke dalam lembaga–lembaga politik seharusnya diatasi dengan kemampuan menggalang dukungan publik. Secara umum, para aktor pro–demokrasi memperlihatkan kecenderungan yang besar pada penggunaan metoda populis untuk memperoleh dukungan. Cara–cara "patronase–alternatif"[5] juga menjadi pilihan yang paling utama.

Akan tetapi, masalah yang dapat diamati dari data–data menyangkut aspek kapasitas ini adalah masih kuatnya gejala para aktor pro–demokrasi untuk bekerja secara terpisah–pisah, tidak cukup terlihat tanda–tanda penyatuan gerakan secara

terintegrasi dan terorganisasi antar–aktor. Metoda populisme dan patronase–alternatif cenderung bersifat aksi individual atau sekelompok, daripada metoda kerja berjejaring dan membangun kerja sama antar–organisasi. Metoda–metoda seperti yang disebutkan belakangan itu belum menjadi alternatif utama bagi para aktor pro–demokrasi untuk mendapatkan dukungan publik yang luas.

Dibandingkan dengan survei sebelumnya, situasi saat ini memperlihatkan pergeseran yang signifikan. Pada survei 2007 terungkap bahwa para aktor pro–demokrasi cenderung memiliki kapasitas untuk membangun jaringan dengan tokoh–tokoh independen dalam upaya mereka memobilisasi dukungan (Samadhi dan Warouw, 2007: 220). Kecenderungan pada metoda populisme dan patronase alternatif memang cukup besar, akan tetapi tidak terindikasi sebagai kapasitas terpenting, bahkan jika keduanya digabungkan. Pergeseran ini penting untuk diamati karena mengindikasikan semakin kuatnya para aktor untuk melakukan aksi–aksi berbasis individual, meninggalkan cara–cara pengorganisasian. Padahal, bersama–sama dengan kapasitas membangun jaringan, kapasitas untuk memobilisasi dukungan melalui organisasi–organisasi dari bawah, merupakan kekuatan utama para aktor pro–demokrasi, menurut hasil survei 2007.

Kecenderungan untuk menggalang dukungan dengan menggunakan cara–cara populis bahkan tampak merata di hampir semua konteks lokal yang menjadi tempat survei UGM–UiO. Yang menarik, justru di DKI Jakarta para aktor alternatifnya tidak banyak yang memilih metoda populisme sebagai metoda mobilisasi paling utama. Padahal, seperti diketahui, isu populisme sangat kuat mempengaruhi wacana politik di Jakarta sejak pemilihan gubernur 2012. Kemenangan pasangan Jokowi–Ahok

pada saat itu pun dipercaya banyak orang karena isu dan gaya populis yang dibawakan mereka.

Studi UGM–UiO mengungkap, setidaknya dari data yang diperoleh mereka, ternyata metoda populisme itu lebih banyak dilakukan oleh, dan menjadi pilihan utama bagi kalangan elit–elit dominan, bukan aktor pro–demokrasi. Aktor alternatif di Jakarta justru mengutamakan cara–cara yang lebih 'modern', yaitu mengoordinasi berbagai gerakan dan organisasi, membuka akses kepada tokoh berpengaruh, dan memfasilitasi pembentukan organisasi akar–rumput. Dengan meminjam data–data ini, fenomena kemenangan Jokowi–Ahok memperlihatkan keberhasilan kombinasi kampanye populis para elit dan pengorganisasian masyarakat sipil oleh para aktor pro–demokrasi.

Gejala lain yang juga menarik untuk diamati adalah relatif tingginya penggunaan metoda mobilisasi berdasarkan kepemimpinan karismatik di beberapa konteks lokal. Yang memperlihatkan gejala ini adalah Pekalongan, Ambon, Makassar, dan Lampung Selatan, boleh jadi karena kuatnya pengaruh tokoh–tokoh adat dan agama.

Aspek kapasitas politik kelima atau terakhir terkait langsung dengan upaya pemanfaatan dan pemajuan kualitas partisipasi dan representasi. Dalam hal ini, kita akan melihat kecenderungan para aktor terhadap sejumlah alternatif mekanisme dan institusi penyaluran isu–isu publik ke dalam saluran politik hingga akhirnya menjadi kebijakan demokratik yang berlaku umum dan dapat dikontrol kembali oleh publik.

Aktor pro–demokrasi belakangan ini memiliki kecenderungan untuk memasuki lembaga–lembaga politik formal, baik melalui pemilihan umum kepala daerah dan legislatif, meupun melalui posisi–posisi birokrasi yang dapat diisi melalui

pengangkatan. Caranya, ada yang memilih untuk masuk melalui partai politik, ada pula yang memanfaatkan jalur independen. Mereka tak lagi meneruskan peran lama sebagai '*watch dog*', tetapi memilih untuk melibatkan diri secara langsung di dalam sistem untuk 'melakukan perubahan dari dalam'. Pada kenyataannya, sebagaimana antara lain diperlihatkan oleh Priyono dkk (2009) dan Törnquist (2009), upaya itu tak cukup berpengaruh bagi perbaikan partisipasi dan representasi. Alih–alih memperbaiki kinerja institusi formal, para aktor pro–demokrasi umumnya terkooptasi oleh sistem yang oligarkis, elitis, dan tertutup. Para aktor tak cukup berdaya mengatasi situasi yang dihadapinya karena langkah–langkah *go politics* itu cenderung dilakukan secara individual.

Situasi saat ini sedikit mengalami perubahan karena terdapat arena baru yang terbuka dan dapat dimanfaatkan oleh para aktor pro–demokrasi, di luar posisi–posisi formal pemerintahan. Lahirnya berbagai komisi independen seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Penyiaran, Ombudsman, dan lain–lain, telah membuka kesempatan bagi partisipasi aktor–aktor non–negara untuk mempengaruhi proses–proses politik dan kebijakan negara. Peluang itu menarik karena lembaga–lembaga seperti itu relatif independen dari tekanan–tekanan langsung dari kekuatan politik. Selain itu, tentu saja alasan remunerasi yang besar adalah daya tarik yang tak dapat diabaikan.

Gejala seperti itu pula yang dapat ditangkap dari data yang ada tentang kapasitas aktor dalam upaya meningkatkan representasi dan partisipasi. Komisi–komisi independen itu menjadi salah satu lembaga publik yang dituju oleh banyak aktor pro–demokrasi untuk mengadukan persoalan–persoalan

publik. Jadi, ketimbang secara langsung membawa persoalan ke pemerintahan dan birokrasi, para aktor pro–demokrasi lebih mempercayakan penyelesaian masalah kepada 'teman–teman' mereka yang duduk di berbagai komisi independen, atau lembaga tatakelola kerja sama pemerintah dan pemangku kepentingan. Gejala ini menandakan pergeseran cukup penting dibandingkan situasi sebelumnya yang memperlihatkan para aktor pro–demokrasi cenderung memiliki kapasitas untuk membawa dan menyelesaikan persoalan–persoalan publik ke lembaga eksekutif dan legislatif (Samadhi dan Warouw eds., 2007: 225).

Bahkan, lebih dari sekadar menggeser orientasi ke lembaga semi–negara, para aktor saat ini cenderung mengutamakan lembaga tatakelola berbasis komunitas dan masyarakat sipil yang independen untuk menyelesaikan persoalan publik. Jika dikaitkan dengan kecenderungan isu publik yang saat ini menguat dan menjadi isu prioritas pula di kalangan aktor pro–demokrasi, yaitu isu mengenai kesejahteraan, pergeseran ini tentu saja berpotensi menimbulkan problem serius jika berlangsung terus–menerus. Isu kesejahteraan seperti pelayanan kesehatan, penyelenggaraan pendidikan dasar, ketersediaan kebutuhan pangan, adalah isu–isu yang bersifat lintas komunitas dan, lebih mendasar lagi, menyangkut hak yang paling mendasar dari setiap warga negara. Penyelesaian persoalan–persoalan publik yang menyangkut isu kesejahteraan tidak seharusnya dilakukan oleh lembaga tatakelola yang berbasis komunitas. Negara atau lembaga politik demokratik, atau dalam skema tergambar sebagai lembaga eksekutif–politik, yang seharusnya menjadi pengelolanya.

Data tentang kapasitas aktor pro–demokrasi untuk memanfaatkan lembaga saluran perantara tak kalah mengkhawatirkan. Para aktor cenderung memanfaatkan media

massa dan organisasi masyarakat sipil sebagai lembaga perantara. Ada dua kemungkinan dalam mengartikan data ini. Pertama, para aktor pro–demokrasi tidak memiliki kepercayaan terhadap lembaga–lembaga politik, seperti partai politik dan parlemen. Atau, kedua, para aktor pro–demokrasi tidak memiliki akses kepada lembaga–lembaga itu. Apa pun yang lebih benar, data ini mengungkapkan bahwa representasi masih menjadi masalah besar dalam proses demokratisasi. Karena itu, perhatian terhadap perbaikan kapasitas politik aktor pro–demokrasi menyangkut aspek pemanfaatan lembaga–lembaga representasi dan partisipasi menjadi penting.

Variasi Karakteristik
Kapasitas Politik Aktor Pro–demokrasi

Ulasan di atas memperlihatkan bahwa kapasitas politik para pro–demokrasi cenderung tidak menopang kebutuhan penguatan representasi politik popular. Mereka lebih menaruh perhatian pada mekanisme dan tatakelola berbasis komunitas dan lembaga semi–negara sebagai lembaga–lembaga pengelola urusan publik. Sebagai aktor pro–demokrasi, mereka juga tidak memiliki kecenderungan kuat untuk mengaitkan gagasan–gagasan dan kepentingan mereka melalui saluran masyarakat politik yang tersedia, seperti partai politik dan parlemen, termasuk membangun kontak dengan para politisi. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa para aktor tidak memiliki kapasitas untuk mendorong kemajuan dan pengembangan institusi representasi politik yang demokratik. Lebih lanjut, situasi ini lagi–lagi memperlihatkan bahwa demokratisasi Indonesia memiliki masalah besar dalam persoalan keterwakilan.

Akan tetapi, pengolahan data lanjutan yang penulis lakukan berhasil mengungkap setidaknya ada tiga variasi karakter kapasitas politik aktor pro–demokrasi (Samadhi, 2015). Ketiga karakter kapasitas politik itu dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut:

1. Karakter pertama: cenderung bersikap sangat inklusif, terbuka pada keterlibatan berbagai pihak termasuk tokoh–tokoh politik berbasis partai, dan karena itu memiliki basis sosial atau koneksi yang kuat. Kekuatan mereka terutama terletak pada kemampuan mereka memengaruhi wacana publik melalui atau ke dalam kelompok–kelompok kepentingan dan partai politik dengan menggunakan isu–isu populis dan mengombinasikannya dengan ketokohan karismatik tertentu. Karena itu, kluster ini dapat disebut mencerminkan karakter *populis–karismatik*. Kelemahan aktor–aktor yang dengan karakter ini adalah longgarnya relasi mereka dengan basis–basis massa yang terorganisasi. Ketiadaan basis ekonomi yang cukup juga membuat mereka rentan terhadap keseimbangan relasi–kuasa yang mereka bangun dengan tokoh–tokoh dan partai politik. Bagaimanapun, inilah karakteristik kapasitas politik paling umum dari aktor pro–demokrasi pada periode ini.
2. Karakter kedua: mencerminkan karakter populis yang kuat, namun mereka tidak membangunnya lewat partai politik. Mereka relatif memiliki kapasitas untuk membangun relasi dan menggerakkan massa yang terorganisasi dengan melakukan kontak–kontak langsung dengan masyarakat. Basis hubungan yang mereka bangun adalah menawarkan perlindungan–perlindungan tertentu bagi

kelompok–kelompok yang bersedia memberikan dukungan. Karena itu aktor–aktor ini memiliki kapasitas besar untuk menggerakkan demonstrasi dan aksi massa. Para pemimpin atau aktor yang selama ini bekerja bersama gerakan buruh adalah salah satu kelompok yang mencerminkan karakter seperti ini.

3. Karakter ketiga: kelompok terkecil, memperlihatkan kapasitas paling menonjol dalam melakukan pengorganisasian kelompok–kelompok basis dan membangun jejaring dengan sesama aktor independen. Para aktor di kluster ini cenderung sering merespon dan menyuarakan isu–isu tunggal, dan mengombinasikannya dengan isu–isu yang bersifat lebih strategis. Tidak sebagaimana karakter pertama dan kedua, aktor–aktor dengan karakter ketiga boleh dibilang tidak memiliki kapasitas untuk melakukan mobilisasi dengan cara–cara populis. Kluster ini sedikit–banyak ditandai pula dengan orientasi yang relatif lebih besar kepada lembaga–lembaga pemerintahan dan birokrasi.

Dari pengidentifikasian itu, kita dapat melihat perbedaan–perbedaan pola karakter di antara ketiga kelompok aktor.[6] Pertama, aktor–aktor yang ada di kelompok pertama cenderung lebih inklusif dibanding mereka yang ada di dua kelompok lainnya. Kedua, aktor di kelompok pertama cenderung mengabaikan kekuatan basis kultural, semata–mata lebih mengutamakan basis kekuatan sosial. Tidak demikian halnya para aktor di kelompok kedua dan ketiga yang masih memiliki kapasitas dalam hal akumulasi basis kultural selain basis sosial. Meskipun begitu, sebagaimana diungkapkan di atas, secara keseluruhan para aktor memperlihatkan pergeseran kapasitas

dibandingkan kecenderungan lama, yaitu berpindah dari pengutamaan basis kultural menjadi basis sosial.

Perbedaan ketiga, aktor di kelompok pertama cenderung memiliki kapasitas untuk mempengaruhi dan menciptakan wacana publik melalui aktivitas di partai politik. Para aktor di kelompok ketiga juga memiliki kapasitas melakukan hal yang sama di partai politik, akan tetapi mereka lebih memiliki kapasitas untuk memengaruhi wacana melalui penggunaan media massa. Sedangkan para aktor di kelompok kedua tidak cukup memperlihatkan kapasitas mereka untuk memengaruhi wacana melalui kegiatan di partai, melainkan kombinasi antara pengunaan media dan melakukan demonstrasi atau aksi massa.

Keempat, kecenderungan penggunaan metoda populisme untuk menggalang dukungan tampak sangat dominan di kalangan aktor yang termasuk di kelompok pertama dan kedua, sedangkan mereka yang berada di kelompok ketiga cenderung meraih dukungan berbasis organisasi melalui pengembangan jejaring di antara para aktor sendiri. Pada aspek kapasitas mobilisasi inilah perbedaan yang paling tajam di antara kluster dapat diamati.

Terakhir, meskipun para aktor pro–demokrasi di ketiga kelompok sama–sama cenderung menggunakan institusi–institusi perantara informal, para aktor di kelompok pertama memiliki kapasitas sedikit lebih besar untuk melakukan pendekatan kepada politisi dan partai politik. Sedangkan mereka yang tergolong di dua kelompok lainnya cenderung menggunakan pendekatan kepada organisasi–organisasi kepentingan.

Jika dibandingkan dengan hasil studi Demos–UiO 2007, gambaran tentang karakter kapasitas politik aktor pro–demokrasi memperlihatkan pergeseran yang cukup signifikan. Pada periode yang lalu, karakter kapasitas yang paling menonjol mirip

dengan kelompok karakter ketiga. Kecenderungan ke arah populis–karismatik (kelompok pertama) pada saat itu bukannya tidak ada, namun lebih mengemuka sebagai pilihan aksi daripada kapasitas. Banyak aktor yang ketika itu memilih menempuh jalan–pintas populis sebagai cara utama yang dianggap paling strategis untuk mendobrak kebuntuan upaya–upaya membangun demokrasi popular (Kariadi, 2009). Barangkali hal itu juga yang menumbuhkan karakter populis–karismatik akhir–akhir ini sehingga menjadi kecenderungan kapasitas politik yang paling umum.

Memanfaatkan Populisme untuk Blok Politik

Studi PWD UGM–UiO telah mengungkap bahwa gaya politik populisme dan isu kesejahteraan menjadi watak paling menonjol di tengah–tengah proses demokratisasi dalam beberapa tahun terakhir. Penguatan politik populisme terjadi karena politik klientelisme — yang sebelumnya menjadi karakter kuat dalam politik Indonesia (e.g. Samadhi dan Warouw, 2007; Klinken, 2009) — tidak lagi dianggap cukup sebagai satu–satunya cara memenangkan pemilihan umum. Para kandidat memerlukan basis dukungan yang lebih luas, dan populisme membuka peluang untuk menjangkau langsung masyarakat umum melalui kampanye tentang isu–isu kesejahteraan.

Munculnya populisme sesungguhnya tidak mengejutkan. Istilah populisme sendiri berasal dari bahasa Latin "populus" yang berarti rakyat (*the people*), sehingga ia memiliki keterkaitan kuat dengan demokrasi. Sebagaimana dinyatakan Canovan (1999), di mana ada demokrasi, di sana selalu ada populisme. Selain itu, gaya politik populis efektif untuk membebaskan praktik demokrasi

dari kooptasi patronase. Dalam situasi demokratik sekalipun, politik patronase cenderung menghalangi keterbukaan ruang partisipasi publik untuk menentukan tatanan ekonomi politik yang adil. Sebaliknya, populisme menawarkan cara berbeda untuk memperluas partisipasi dan dukungan publik melalui kampanye perbaikan layanan publik.

Kemunculan populisme dalam praktik politik demokrasi belakangan ini juga tidak dapat dilepaskan dari lemahnya institusi–institusi sosial dan politik demokratis. Dalam situasi seperti itu, sosok aktor–aktor politik yang kharismatik menjadi alternatif yang menarik di mata publik. Akan tetapi politik populis–karismatik yang mengandalkan figur atau ketokohan seseorang berpotensi menimbulkan masalah baru berupa delegitimasi aturan main. Figur menjadi sentral. Situasi seperti itu sangat mudah mengarahkan tindakan–tindakan tokoh populis untuk sekadar mempertahankan kekuasaannya, justru dengan membatasi kebebasan publik dan menerapkan kebijakan–kebijakan yang tidak popular.

Oleh karena itu, kebangkitan gaya politik populis perlu diimbangi dan diawasi oleh penguatan kapasitas politik para aktor pro–demokrasi. Melalui data yang dipaparkan di atas, kita mengetahui bahwa gaya politik populis yang dijalankan oleh para elit politik ternyata berpengaruh pula terhadap isu–isu yang dikampanyekan oleh para aktor pro–demokrasi. Kesesuaian ini telah membuka peluang bagi terbentuknya aliansi antara elit politik dan para aktor pro–demokrasi di berbagai daerah. Namun, data–data yang ada tidak memperlihatkan jawaban yang lebih pasti tentang bagaimana aliansi yang terbangun dalam konteks pemilihan umum dapat berlanjut dalam proses pemerintahan dan politik hingga masa pemilihan umum berikutnya. Padahal,

periode di antara dua pemilihan umum itu adalah periode yang sangat penting untuk mendesakkan gagasan dan kepentingan popular menjadi kebijakan–kebijakan yang diambil oleh para elit politik yang terpilih dengan memanfaatkan gaya politik populis.

Arti penting dari potret seperti digambarkan di atas adalah bahwa para aktor pro–demokrasi, baik kelompok mayoritas yang populis maupun sebagian aktor yang berkarakter klientelistik, sama–sama meninggalkan proyek penguatan representasi politik demokratik. Alih–alih mendesakkan reformasi pada institusi–institusi representasi politik, mereka melakukan aksi '*go politics*' untuk tujuan–tujuan langsung memperoleh kekuasan politik. Karakter populis–karismatik, patron–populistik, maupun patronase alternatif menjadi sekadar instrumen jalan–pintas di dalam proses kontestasi kekuasaan melalui berbagai proses elektoral, atau setidak–tidaknya untuk mendukung kandidat atau politisi yang dipercaya akan menjalankan kepemimpinan demokratik.

Gejala elektoralisme tampaknya memang tak terhindarkan sebagai akibat digunakannya dua pendekatan utama, yaitu gagasan demokrasi liberal dan *crafting democracy*. Gagasan demokrasi liberal mengasumsikan bahwa demokrasi pasti akan bekerja dengan baik segera setelah setiap orang dijamin untuk memiliki dan menggunakan hak–hak dan kebebasan politiknya, setara dengan hak–hak dan kebebasan politik yang dimiliki orang lain. Karena itu, demokrasi pada dasarnya adalah proses kontestasi hak–hak dan kebebasan politik di antara warga negara. Pemilihan umum adalah ajang utama kontestasi itu. Pendekatan *crafting* melengkapi pendekatan demokrasi liberal itu dengan mengutamakan pembangunan institusi–institusi (*rules and regulations*) penyokong demokrasi. Asumsinya, penataan kelembagaan demokrasi melalui pembuatan berbagai aturan dan

prosedur serta–merta akan mengarahkan perilaku orang menjadi demokratik (Törnquist, 2013: 71).

Faktor lain yang barangkali juga mendorong para aktor pro–demokrasi cenderung mengarahkan kegiatannya di lingkungan pemerintahan dan posisi–posisi politik formal adalah menurunnya dukungan lembaga donor. Sejak 2009 ada trend penurunan dukungan lembaga–lembaga donor kepada organisasi–organisasi masyarakat sipil. Sebagai gantinya, lembaga donor memusatkan perhatian dan bantuan mereka secara langsung ke lembaga–lembaga pemerintahan dan birokrasi dalam rangka mendorong prinsip *good governance*. Inisiatif ini dipicu oleh diterbitkannya dokumen *Jakarta Commitment* oleh Pemerintah Indonesia yang mengatur ketentuan tentang mekanisme penyaluran dan pertanggungjawaban bantuan keuangan sesuai dengan siklus anggaran pemerintahan. Dokumen tersebut didukung oleh 22 lembaga donor yang beritikad menjaga relasi yang baik dengan pemerintah Indonesia (Mietzner, 2012: 220).

Selain mengalami pergeseran fokus ke arah pemajuan *good governance*, model penyaluran dukungan donor seperti itu secara tidak langsung mengubah sebagian struktur kapasitas politik para aktor dan berbagai gerakan demokrasi. Pada dua studi sebelumnya (2003 dan 2007), basis kekuatan aktor–aktor alternatif, misalnya, adalah pengetahuan/kultural. Studi UGM–UiO memperlihatkan para aktor demokrasi mulai meninggalkan basis itu dan beralih pada akumulasi sumber kekuatan politik dalam bentuk koneksi dengan tokoh–tokoh berpengaruh. Akan tetapi tidak ada indikasi yang jelas apakah koneksi antara para aktor pro–demokrasi dan tokoh–tokoh politik itu berlangsung di dalam relasi–kuasa yang setara atau timpang. Jika kondisi seperti ini dibiarkan terus berlangsung, para aktor pro–demokrasi dapat terperangkap pada

pola–pola pencarian kekuasaan yang sepenuhnya dikendalikan oleh para elit politik.

Oleh karena itu, langkah yang penting untuk dilanjutkan oleh para aktor pro–demokrasi adalah mencari bentuk aktivitas politik yang tepat untuk memanfaatkan kedekatan–kedekatan personal mereka terhadap para tokoh elit politik, sekaligus mendesakkan gagasan–gagasan demokratik ke dalam kebijakan–kebijakan yang akan diambil oleh para pemimpin politik. Untuk melakukan itulah, para aktor perlu tetap mempertahankan relasi di antara mereka sehingga daya–tawar politik mereka di hadapan elit politik semakin kuat. Membentuk blok politik adalah salah satu cara utama yang dapat dilakukan mereka.

Rekomendasi:
Membangun Blok Politik Kesejahteraan

Temuan menyangkut aspek–aspek kapasitas politik gerakan demokrasi Indonesia memperlihatkan pergeseran cukup berarti menyangkut akumulasi basis kekuatan sosial. Para aktor pada umumnya kini telah memperluas jejaring koneksi mereka hingga ke partai dan tokoh–tokoh politik, tak lagi terbatas pada jejaring sesama aktor di wilayah masyarakat sipil sebagaimana yang dulu terjadi. Koneksi dengan para tokoh dan partai politik itu berhasil membawa mereka masuk ke dalam lingkaran politik–kekuasaan di berbagai daerah dan mempengaruhi wacana publik dalam posisi yang lebih kuat. Maka para aktor kini tak lagi berada pada posisi marjinal dan tereksklusi, tetapi relatif telah berhasil menempatkan diri dan mempengaruhi pusat–pusat kekuasaan politik, terutama melalui koneksi dengan para tokoh politik.

Akan tetapi, seperti pada masa lalu, keberadaan mereka di lingkungan politik sifatnya tetap personal (individual), tidak

atas dasar dukungan basis–basis organisasional, kendati secara kuantitas proporsinya kini relatif semakin masif. Konkretnya, mereka berhasil melakukan mobilisasi vertikal melalui klaim ketokohan sebagai pemimpin atau perwakilan konstituen tertentu. Di samping itu para aktor pro–demokrasi masih belum dapat meningkatkan kapasitas mereka dalam basis ekonomi.

Persoalan lain yang lebih mendasar adalah mereka tidak memiliki orientasi dan kapasitas untuk meningkatkan kinerja institusi representasi politik. Para aktor pro–demokrasi masih memiliki kecenderungan untuk memanfaatkan jalur–jalur representasi berbasis kepentingan melalui kontak dengan tokoh–tokoh informal dan organisasi masyarakat sipil. Relasi dengan masyarakat politik relatif terbatas dan digunakan semata–mata hanya sebagai instrumen populisme dan patronase, bukan sebagai medium representasi.

Dengan gambaran situasi seperti itu, adalah penting untuk mempertimbangkan penguatan kapasitas politik para aktor dengan membangun sebuah gerakan yang lebih terorganisasi dan memiliki mandat yang jelas. Upaya seperti itu dapat menghindarkan para aktor pro–demokrasi terfragmentasi berdasarkan kelompok–kelompok politik yang diikutinya, juga agar bentuk–bentuk dukungan para aktor terhadap para tokoh politik tidak mengarah pada praktik pemenuhan kepentingan ekonomi semata–mata.

Gagasan tentang Blok Politik Demokratik (BPD) (lihat Mundayat dan Priyono, 2009), sebagaimana direkomendasikan oleh Demos–UiO pada 2007, tampaknya tetap relevan dan dapat dikembangkan sebagai alternatif strategi demokratisasi yang sesuai dengan karakteristik kapasitas politik para aktor pro–demokrasi. Tentu saja ada sejumlah perbaikan dan penyesuaian yang harus

dilakukan setelah eksperimen–eksperimen pembentukan blok politik di masa lalu mengalami kesulitan hingga kegagalan.

Penyesuaian pertama yang perlu dilakukan adalah memangkas proses perumusan *common platform*. Survei UGM–UiO mengungkap bahwa tuntutan terhadap kebijakan berorientasi kesejahteraan — atau "kerinduan terhadap *welfare state*" — semakin meluas di berbagai level dan kalangan. Tuntutan itu bukan saja disuarakan oleh masyarakat golongan bawah, melainkan juga oleh kalangan kelas menengah perkotaan yang mulai makin terdesak oleh liberalisasi pasar. Kalangan ini sudah semakin peduli terhadap pentingnya jaminan sosial untuk melindungi keluarga dan mengamankan bisnisnya. Tak heran jika inisiatif–inisiatif kebijakan dan regulasi jaminan sosial yang bermunculan di berbagai daerah memperoleh dukungan dari masyarakat setempat. Maka, para aktor kini sesungguhnya sudah memiliki titik–temu yang sama, yaitu konsepsi negara kesejahteraan, dan dapat langsung memanfaatkannya sebagai *common platform* dan agenda bersama bagi blok politik yang akan dibentuk — dan karena itu disebut sebagai Blok Politik Kesejahteraan (BPK).

Pembentukan BPK tidak perlu dimulai dari nol atau mengharapkan tokoh–tokoh gerakan dari berbagai sektor dan faksi menghimpun diri ke dalam sebuah kelompok perintis. Dengan memerhatikan karakteristik kapasitas politik para aktor saat ini, BPK dapat dimulai dari kesatuan aksi yang nyata dan sudah memiliki daya tawar politik yang tinggi. Aktor–aktor dengan karakter populis–karismatik, yang belakangan ini bekerja secara populis dan memiliki koneksi kuat dengan partai–partai politik, para politisi, dan kepala daerah, adalah elemen yang

dapat ditunjuk sebagai gugus–tugas awal pembentukan BPK di daerahnya masing–masing.

Mengangkat isu kesejahteraan sebagai *common platform* BPK juga sejalan dengan kecenderungan *figure–based politics* yang mengandalkan isu–isu populisme. Kenyataan ini akan lebih memudahkan BPK dalam melakukan komunikasi politik dengan para politisi, termasuk menggunakan saluran–saluran representasi politik untuk menghasilkan regulasi–regulasi baru yang berorientasi kesejahteraan. Hal ini sekaligus dapat memperbaiki kinerja institusi representasi politik.

Kedua, dengan keunggulan kapasitas para aktor pro–demokrasi pada aspek pengetahuan dan kultural, untuk keperluan taktis BPK dapat menjadi semacam forum *think tank* yang memasok formula–formula kebijakan publik di bidang kesejahteraan, sekaligus menandingi dari dalam kekuatan karakter populis yang melekat pada tokoh politik. Untuk kebutuhan ini, sebuah catatan penting yang perlu diperhatikan adalah adanya keharusan bagi BPK untuk merekrut ekonom, ahli ekonomi–politik, penganggaran dan kebijakan publik, sehingga rekomendasi–rekomendasi yang dikeluarkan BPK benar–benar berdasarkan hasil perhitungan dan pemikiran yang serius dan bukan sebatas jargon.

Jika dikaitkan dengan temuan tentang tiga karakter kapasitas politik aktor pro–demokrasi, pembentukan BPK perlu dilanjutkan dengan memperhatikan pembagian peran di antara ketiga kelompok yang ada:

1. Kelompok pertama: menjadi *think tank* yang melekat dan mendampingi kepala daerah dalam menyusun kebijakan yang pro–kesejahteraan rakyat;

2. Kelompok kedua: menjadi kelompok massa penekan dengan mengorganisasikan pelaksanaan aksi–aksi massa yang menyuarakan isu–isu kesejahteraan;
3. Kelompok ketiga: menjadi kelompok lobi di parlemen dan partai–partai politik dengan mengangkat isu–isu kesejahteraan berbasis kelompok–kelompok konstituen.

Untuk mendukung program BPK, penyatuan berbagai isu dan kepentingan harus dilakukan di level organisasi massa yang terbawah, secara berjenjang hingga ke level yang lebih tinggi dan akhirnya diformulasikan menjadi program–program kerja BPK. Dengan cara ini BPK memiliki basis konstituen yang jelas dan terukur sebagai sumber kekuatan non–ekonomi yang dapat menandingi kekuatan organisasi politik yang memiliki basis ekonomi jauh lebih besar. Cara ini sekaligus dapat mengikis kecenderungan praktik *money politics*, sebagaimana yang belakangan ini semakin banyak digunakan oleh para elit dominan untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan. ■

Referensi

Beetham, David. 1999. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.

Canovan, Margaret. 1999. "Trust the people! Populism and The Two Faces of Democracy". Dalam *Political Studies* Vol. 47 No. 1, hal. 2-16.

Chatterjee, P. 2004. *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in most of the World*. New York: Columbia University Press.

Harriss, J. 2006. "Politics is a Dirty River". Dalam J. Harriss, *Power Matters: Essays on Institutions, Politics and Society in India*. Delhi: Oxford University Press.

Harriss, J., Stokke, K., dan Törnquist, O. 2004. *Politicizing Democracy: The New Local Politics of Democratization*. Houndmills: Palgrave.

Houtzager, P. P. 2005. "From Polycentrism to the Polity" dalam P. Houtzager, & M. Moore, *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Houtzager, P. P., Acharya, A., dan Lavalle, A. G. 2007. "Association and the Exercise of Citizenship in New Democracies: Evidence from Sao Paolo and Mexico City". *IDS Working Paper, 285*.

Houtzager, P. P., Lavalle, A. G., dan Harriss, J. 2005. *The Puzzle of the Polity: Citizens, Collective Actors, and States in Large Developing Democracies (Brazil, India, and Mexico).*

Kariadi, S. 2009. "Jalan-pintas Populis untuk Penguatan Representasi Popular", dalam W. P. Samadhi, dan N. Warouw. *Demokrasi di Atas Pasir*. Jakarta-Yogyakarta: Demos-PCD Press.

Klinken, G. v. 2009. "Patronage Democracy in Provincial Indonesia", dalam O. Törnquist, N. Webster, & K. Stokke, *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave.

Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.

Mietzner, M. 2012. "Indonesia's Democratic Stagnation: Antireformist Elites and Resilient Civil Society", *Democratization, 19*(2), 209-229.

Mouzelis, N. P. 1986. *Politics in the Semi-Periphery.* Houndmills: Macmillan.

Mundayat, A. A., & Priyono, A. E. 2009. "Rekomendasi: Blok Politik Demokratik", dalam W. P. Samadhi dan N. Warouw. *Demokrasi di Atas Pasir.* Jakarta-Yogyakarta: Demos-PCD Press.

Nur, A. 2009. "Merekayasa Representasi", dalam W. P. Samadhi dan N. Warouw. *Demokrasi di Atas Pasir.* Jakarta-Yogyakarta: Demos-PCD Press.

O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Pitkin, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Prasetyo, S. A., Priyono, A., & Törnquist, O. 2003. *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto.* Jakarta: Demos.

Priyono, A., & Nur, A. 2009. "Rekoneksi Gerakan Sosial dan Masyarakat Sipil Indonesia Pasca-Orde Baru". Manuskrip laporan hasil penelitian Demos tentang judul yang sama. *Tidak diterbitkan*.

Priyono, A., Samadhi, W. P., & Törnquist, O. 2007. *Menjadikan Demokrasi Bermakna*. Jakarta: Demos.

Raadt, J., Holladers, D., & Krouwel, A. 2004. *Varieties of Populism: An Anlysis of the Programmatic Character of Six European Parties*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Samadhi, W. P., & Warouw, N. 2009. *Demokrasi di Atas Pasir.* Jakarta-Yogyakarta: Demos-PCD Press.

Samadhi, W. P. 2015. "Optimalisasi Kapasitas Politik Aktor Demokrasi melalui Blok Politik Kesejahteraan". Tesis MA pada Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM. *Tidak diterbitkan*.

Savirani, A., Hiariej, E., dan Hanif, H. 2013. "Ringkasan Eksekutif Hasil Democracy Baseline Survey PWD". Yogyakarta. *Tidak diterbitkan*.

Stokke, K. 2002. *Habitus, Capital and Fields: Conceptualising the Capacity of Actors in Local Politics*. Unpublished paper, Seminar on 'Local Politics and Democratisation in Developing Countries', University of Oslo, March 12.

Stokke, K., dan Selboe, E. 2009. "Symbolic Representation and Political Practice", dalam O. Törnquist, N. Webster, dan K. Stokke. *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave.

Stokke, K. dan Törnquist, O., 2013. *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics*. London: Palgrave MacMillan.

Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Polit*ics. Cambridge: Cambridge University Press.

Törnquist, O. 2009. "The Problem is Representation! Towards an Analytical Framework", dalam O. Törnquist, N. Webster, dan K. Stokke. *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave.

Törnquist, O., & Budiman, A. 2001. Aktor Demokrasi: Catatan tentang Gerakan Perlawanan di Indonesia. (A. Priyono, Ed.) Jakarta: ISAI.

Törnquist, O. 2013. Assessing Dynamics of Democratisation: Transformative Politics, New Institutions, and The Case of Indonesia. New York: Palgrave Macmillan.

Törnquist, O., dan Warouw, N. 2009. "Memahami Demokrasi: Beberapa Catatan Pendahuluan tentang Konsep dan Metode", dalam W. P. Samadhi, dan N. Warouw. Demokrasi di Atas Pasir. Jakarta-Yogyakarta: Demos-PCD Press.

Törnquist, O., Stokke, K., & Webster, N. 2009. Rethinking Popular Representation. New York: Palgrave.

Catatan belakang:

1. Yang dimaksud dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi adalah elemen-elemen universal yang selalu ada dan diakui oleh beragam teori utama tentang demokrasi. Prinsip-prinsip dasar itu dapat dikelompokkan menjadi enam kelompok besar aturan-aturan dan regulasi yang menyangkut: (1) kewarganegaraan (*citizenship*), (2) *rule of law* dan prinsip kesetaraan hukum, (3) pengakuan, penegakan dan perlindungan atas hak asasi manusia dan hak-hak lainnya menyangkut kebutuhan dasar, (4) keterwakilan dan partisipasi yang demokratik, (5) pemerintahan demokratik yang efektif di tingkat pusat dan lokal, dan (6) kebebasan untuk mengembangkan wacana publik, ekspresi kebudayaan, kebebasan

akademik dan keberadaan masyarakat sipil. Lihat Stokke & Törnquist (2013) dalam Stokke & Törnquist (2013, p.9).

2. Di luar kerangka alternatif yang dikembangkan Demos-UGM-UiO, studi tentang penilaian demokrasi dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori besar. Pertama, studi yang semata-mata dan sepenuhnya menggunakan kerangka kerja dan prinsip-prinsip hak asasi manusia sebagai basis penilaian demokrasi. Kedua, studi yang memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip *good governance* dan *rule of law*. Ketiga, studi yang diarahkan untuk membuat indeks demokrasi, yaitu dengan mengaitkan hak-hak demokratik sebagai fungsi dari variabel-variabel lain, seperti pembangunan atau derajat konflik. Keempat, studi dengan metoda audit yang bertujuan untuk melihat kekuatan dan kelemahan aplikasi demokrasi pada berbagai dimensi. Kelima, studi-studi dengan pendekatan struktural yang tidak secara langsung melihat aspek-aspek demokrasi, namun menilai kondisi ekonomi dan sosial sebagai capaian (*outcome*) demokrasi. Keenam, studi yang berfokus pada penilaian atas kualitas atau kinerja institusi-institusi demokrasi dengan mempertimbangkan konteks dan setting politiknya. Lihat Törnquist & Warouw (2009) dalam Samadhi & Warouw eds (2009).

3. Kampanye *go politics* mula-mula disuarakan oleh Demos setelah studi mereka pada 2003. Seruan ini didasarkan atas temuan bahwa situasi keterbukaan politik yang ada sejak 1998 ternyata lebih banyak mendatangkan keuntungan bagi kelompok elit politik baru yang berkolaborasi dengan para pelaku politik lama. Aktor-aktor pro-demokrasi yang sejak jaman Orde Baru menyerukan pentingnya demokratisasi dan keterbukaan politik justru terpinggirkan di dalam proses-proses politik demokratik

karena mereka memilih untuk tetap berada di luar lingkaran politik dan kekuasaan formal. Sebagai akibatnya, ruang-ruang politik-demokratik dimonopoli oleh kekuatan yang sangat elitis dan eksklusif. Atas dasar itulah Demos merekomendasikan perlunya para aktivis pro-demokrasi untuk merebut posisi-posisi politik formal. Lihat Priyono, Samadhi, Tornquist (eds.) (2007).

4. Penjelasan tentang kelima aspek kapasitas aktor ini dikutip dan dirangkum dari Törnquist (2013), khususnya Chapter 5, Part 1.

5. Istilah ini merujuk pada bentuk hubungan seperti *patron-client*, akan tetapi tidak berbasis transaksi ekonomi. Yang menjadi alat tukarnya adalah perlindungan dan dukungan. Bentuk patronase-alternatif seperti ini jamak ditemukan dalam hubungan antara LSM di Indonesia dengan komunitas-komunitasnya.

6. Untuk data yang lebih detil, lihat Samadhi (2015) khususnya Bab 2.

PARA PENULIS

Aan Anshori

Seorang penggiat HAM, saat ini aktif sebagai Kordinator Jaringan GUSDURian Jawa Timur, dan Dewan Ahli Ikatan Sarjana NU Jombang. Sebelumnya aktif di berbagai lembaga, di antaranya *Center for Democracy Human Rights Empowerment* (ICDHRE), Lakpesdam NU Jombang, Jaringan Islam Anti Diskriminasi (JIAD) Jawa Timur, Front Nahdliyin untuk Kedaulatan Sumberdaya Alam (FNKSDA) dan berpartisipasi mendukung kerja–kerja rekonsiliasi Peristiwa 1965 untuk terselenggaranya *International People's Tribunal*. Artikel yang pernah ditulis, antara lain, *Menyulap Puskesmas Menghapus Cemas*, *Natal dan Spirit Gus Dur*, *Ijtihad Memurnikan Valentine Day*, *Pluralisme Celana Pendek dan Sarung*, *Mencurigai Tato Susi*, *Rekonsiliasi Koma 65*, *Konstruksi Gelap Pemurtadan Rosnida*.

Email: aan.anshori@gmail.com

Blog: http://aananshori.web.id Twitter: @aananshori.

Aryos Nivada

Saat ini aktif sebagai peneliti di *The Aceh Institute* dan Jaringan Survei Inisiatif. Sebelumnya pernah terlibat di sejumlah lembaga swadaya masyarakat, antara lain NGO HAM Aceh, *Acehnese Civil Society Task Force*, dan *Care Aceh*. Selain itu, juga pernah berkecimpung di dunia jurnalistik Aceh selama lima tahun. Beberapa karya terakhir yang telah diterbitkan adalah *Relasi OMS dengan Partai Politik — Sebuah Dinamika dan Tantangan Gerakan Sipil di Aceh* (2014), *Rekam Jejak Pemilu 2014 — Pengalaman dan Pembelajaran dari Aceh* (2015), dan *Wajah Politik dan Keamanan Aceh* (2015).

Email: ari.koalisi@gmail.com.

Caroline Paskarina

Saat ini aktif sebagai dosen pada Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Tulisan yang pernah dipublikasikan, antara lain: *Jawa Barat: Silaturahmi, Jaringan Personal, dan Politik Patronase* (bab dalam buku “Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme di Pemilu Legislatif 2014”, diterbitkan oleh PolGov, JPP, dan Australia National University, 2015), *Merancang Reformasi Birokrasi di Indonesia* (diterbitkan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia bekerjasama dengan Puslit KPK LPPM Unpad, 2010), *Demokrasi dan Politik Desentralisasi* (bersama Dede Mariana, diterbitkan oleh Graha Ilmu, Yogyakarta, 2008). Selain itu, bersama dengan Dede Mariana, menjadi editor dari sejumlah buku, antara lain *Modernisasi Perdesaan, Dampak Mobilitas Penduduk*” (diterbitkan oleh AIPI Cabang Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad, 2008), *Implementasi Kebijakan Publik* (diterbitkan oleh AIPI Cabang Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad, 2006), dan *Politik dan Kebijakan Publik* (diterbitkan oleh AIPI Cabang Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad, 2006).

Email: cpaskarina@yahoo.com.

Darmawan Purba

Saat ini bekerja sebagai dosen pada Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unila serta aktif sebagai Sekretaris CEPP Unila. Menempuh pendidikan S1 dan S2 Ilmu Pemerintahan FISIP Unila. Beberapa karyanya yang terlah dipublikasi antara lain: *Menanti APBD Berbasis Partisipasi Publik dalam Membangun Indonesia Dari Daerah* (CSIS, 2007), *Praktik Ideologi Partai Politik*

di Provinsi Lampung (dalam Jurnal “Dinamika”, FISIP Universitas Baturaja, 2008) dan *Lampung's Sugar–Coated Elections* (dalam Indonesian Inside, 2014).

Email: yuanren_purba@yahoo.com.

Josep Antonius Ufi

Staf Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Pattimura, Ambon. Buku–buku yang diterbitkan antara lain *Model Metodologi Kritis Ilmu Pengetahuan Menurut Karl R. Popper* (Cahaya Pineleng Jakarta, 2011), *Menggali Sejarah dan Kearifan Lokal Maluku* (editor) (Cahaya Pineleng Jakarta, 2011). Sejak 2014 mengikuti Program Studi S3 Ilmu Administrasi Publik di UNM Makassar dengan beasiswa BPPS DIKTI.

Email: oce20002000@yahoo.com.

Jusuf Madubun

Pengajar tetap Jurusan Ilmu Administrasi dan menjabat sebagai *Dekan* FISIP Universitas Pattimura Ambon. Sejak 2014 mengikuti Program Studi S3 ilmu Administrasi Publik di UNM Makassar. Selain sebagai pengajar, juga terlibat sebagai Tim Seleksi KPUD Kota Ambon, Tim Seleksi KPID Maluku, Panelis Konvensi Calon Presiden Partai Demokrat di Kota Ambon (2014). Anggota tim penulis buku *Format Ulang Birokrasi Kota Ambon* (2007) dan *Model Pendidikan Karakter Berwawasan Kebangsaan dan Berbasis Budaya Lokal* (2012).

Email: jmadubun@yahoo.co.id.

Laili Anisah

Aktivis perempuan dan anak, saat ini aktif sebagai staf Divisi Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Perempuan berbasis Masyarakat Solidaritas Perempuan untuk Kemanusiaan dan Hak Asasi Manusia (SPEK–HAM) Surakarta. Sebelumnya sebagai *Project Officer* Lembaga Advokasi Pendidikan Anak Marginal Surabaya, dan Peneliti Perlindungan Anak di Kota Surabaya bersama Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya.

Email: laili.nur.anisah@gmail.com.

M. Nur Alamsyah

Saat ini aktif sebagai dosen Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Tadulako Sulawesi Tengah. Juga editor buku dan aktif menulis pada beberapa jurnal, terkait isu demokrasi, pemerintahan dan otonomi daerah. Tergabung bersama tim LP3ES Jakarta dan Cepp untuk beberapa studi terkait pemilu dan juga penulisan buku *Asesmen Pemilu 2014*, *Perkembangan Demokrasi di Poso*, dan *Demokrasi dari Lokal*. Buku–buku yang pernah ditulis, antara lain *Perilaku Politik Transmigran Jawa*, dan editor buku *Satu untuk Semua*.

Email: alamsyah_sip2000@yahoo.com.

M.Ridha Ajam

Doktor Linguistik (Bahasa Inggris) alumni Universitas Hasanuddin, saat ini menjabat sebagai Wakil Rektor I Universitas Khairun Ternate, serta aktif sebagai Direktur LSM Konsorsium Makuwaje Maluku Utara. Menulis karya berjudul *Keberagamaan*

dan Keberbudayaan yang Paradoksal, *Masyarakat Plural dan Multikultural: Upaya Mereduksi Konflik dan Menghilangkan Sekat Perbedaan Strata Sosial Menuju Masyarakat Toleran, Terbuka, Berbudaya, Beradab dan Berkeadaban* pada Jurnal Marimoi. Serta Tim Riset/Survei pada *Baseline Study* dan *FGD Assessment Social and Cultural Aspects* 2009, Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah (EKPD) Bappenas 2013, serta Studi Dampak Perusahaan Tambang terhadap Masyarakat–PT. Golder Association.

Email: lelilef@yahoo.co.id

Mariatul Asiah

Aktivis di Lembaga Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan (LK3) Banjarmasin sejak tahun 1996. Sebuah lembaga yang *concern* dengan isu pluralisme–multikulturalisme, demokrasi, dan khazanah lokal. Sebelumnya sudah terlibat aktif dalam berbagai forum dan koalisi yang *concern* untuk mendorong masyarakat sipil yang transformatif. Sejak tahun 2012 juga menjadi pengajar di IAIN Antasari Banjarmasin dan terlibat di lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) serta sebagai editor pada Jurnal Muadalah Pusat Studi Gender dan Anak IAIN Antasari Banjarmasin. Saat ini juga aktif untuk mendorong penguatan perempuan dan anak–anak muda lintas iman di Banjarmasin. Penelitian bersama yang telah dipublikasikan adalah *Narasi dan Politik Identitas: Pola Penyebaran dan Penerimaan Radikalisme dan Terorisme di Kalsel* (2013), *Radikalisme Islam di Kalangan Mahasiswa Perguruan Tinggi Negeri di Banjarmasin* (2014).

Email: jejak_12@yahoo.co.id.

Maskur Hasan

Saat ini aktif di *The Asian Muslim Action Network* (AMAN) Indonesia yang fokus pada isu perempuan dan pembangunan perdamaian, kebebasan beragama dan berkeyakinan. di AMAN Indonesia, sebagai koordinator Kampanye dan Advokasi.

Email: maskurcup@yahoo.com.

Otto Gusti Madung

Saat ini aktif sebagai dosen HAM dan Filsafat Politik di STFK Ledalero, Maumere, Flores, Nusa Tenggara Timur. Menyelesaikan program doktoral di bidang filsafat tahun 2008 di "Hochschule für Philosophie, München, Jerman dengan judul disertasi *Politik und Gewalt. Giorgio Agamben und Jürgen Habermas im Vergleich* (Politik dan Kekerasan. Sebuah Studi Perbandingan tentang Giorgio Agamben dan Jürgen Habermas). Disertasi ini diterbitkan di Utz Verlag, Muenchen 2008. Buku–buku yang telah ditulis: *Politik. Antara Legalitas dan Moralitas* (Maumere: Penerbit Ledalero, 2009); *Politik Diferensiasi versus Politik Martabat Manusia?* (Maumere: Penerbit Ledalero 2011); *Filsafat Politik: Negara dalam Bentangan Diskursus Filsafat Politik* (Maumere: Penerbit Ledalero, 2013); *Negara, Agama dan Hak–Hak Asasi Manusia* (Maumere: Penerbit Ledalero, 2014).

Email: ottomadung@gmail.com.

Purwo Santoso

Purwo Santoso adalah Profesor bidang Ilmu Politik sekaligus Direktur di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada. Kiprahnya dalam dunia akademik banyak difokuskan pada isu–isu *Governance*, Kebijakan Publik, dan Pemerintahan Lokal. Beliau menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Gadjah Mada dan melanjutkan pendidikan ke jenjang Master di bidang International Development di St. Marry University, Halifax, Canada. Gelar PhD untuk Ilmu Politik dicapai di London School of Economic and Political Science pada tahun 1999. Salah satu buku karyanya adalah Analisa Kebijakan Publik (PolGov–JPP UGM, 2010) selain beragam artikel jurnal nasional, internasional dan monograf.

Email: psantoso@ugm.ac.id

Rudi Rohi

Saat ini aktif menjadi staf pengajar tetap di Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Nusa Cendana dan peneliti senior di *Institute of Resource Governance and Social Change* (IRGSC) Kupang–Nusa Tenggara Timur. Selain itu, juga aktif meneliti dan menulis jurnal serta buku tentang politik dan demokrasi. Beberapa karya yang telah dipublikasikan antara lain *Mencari Demokrasi Dalam Struktur Tradisional Masyarakat Rote Ndao* (*2012*), *Menggugat Eksistensi Negara Lewat Kearsipan* (*2013*), *Perempuan Juga Bisa: Partisipasi dalam Perencanaan dan Penganggaran di Kota Kupang* (*2014*), *Nusa Tenggara Timur: Patronase, Klientelisme, dan Pembajakan Kepercayaan Sosial* dalam *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme di Pemilu Legislatif 2014* (2015).

Email: rudirohi@gmail.com.

Siti Barora Sinay

Menyelesaikan studi S2 Ilmu Hukum Bidang Minat Hak Asasi Manusia di Universitas Sam Ratulangi Manado. Sekarang menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate dan *Vice Director* Lembaga Mitra Lingkungan (LML) Maluku Utara. Aktif sebagai peneliti anggota Jikti; hasil–hasil penelitian antara lain *Indeks Tatakelola Pemerintahan Kota Ternate* (Kemitraan, 2013), *Studi Akademik Efektivitas Pengadilan Tipikor pada Pengadilan Negeri* (KPK, 2013), *Inventarisasi Tanah Adat di Provinsi Maluku Utara* (Bappeda, Prov. Malut 2013). *Dampak Sosial Ekonomi Aktivitas Taman Nasional Aketajawe Lolobata Bagi Masyarakat Sekitar* (Bappeda, Prov. Malut, 2014).

Email: sitibarora@yahoo.com

Teuku Muhammad Jafar Sulaiman

Peneliti di *The Aceh Institute*, sekaligus pengajar dan aktivis Demokrasi dan KBB di Banda Aceh. Beberapa buku–buku yang pernah ditulis antara lain *Relasi OMS dengan Partai Politik: Sebuah Dinamika dan Tantangan Gerakan Sipil di Aceh* (The Aceh Institute–The Asia Foundation, 2014), *Bener Meriah: Patronase dan Klientalisme di Dapil Baru* (dalam *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*, JPP Fisipol UGM–ANU University Australia, 2015), dan *Robohnya Rumah Tuhan di Negeri Syariat: Perjuangan Hak Beribadah Gereja Bethel Indonesia di Kota Bandar Wisata Islami* (dalam *Praktik Penegelolaan Keragaman di Indonesia: Kontestasi dan Koeksistensi* (CRCS UGM Yogyakarta, 2015).

Email: tmjafar.sabang@gmail.com, filosofdunia@gmail.com

Widiyanto

Aktivis yang mendalami isu hak–hak tenurial masyarakat dan konflik sumber daya alam pada Perkumpulan HuMa Indonesia. Tahun 2011 terbit hasil penelitiannya di Demos bertajuk *Representasi Popular dan Penganggaran Partisipatif* (*studi empat kota di Indonesia*). Selain itu, turut berkontribusi sebagai salah satu penulis dalam antologi *Setelah Damai di Helsinki* yang diterbitkan Aceh Feature (2011), *Outlook Konflik Agraria Indonesia 2012* oleh Perkumpulan HuMa (2013), dan *Jejak PIL–Net di Karang Mendapo* (akan diterbitkan ELSAM & PIL–Net dalam waktu dekat).

Email: wiwid06@yahoo.com

Willy Purna Samadhi

Saat ini aktif sebagai peneliti pada proyek riset *Power, Welfare and Democracy* (PWD) kerja sama Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan Universitas Oslo (2012–2017). Sebelumnya adalah Deputi Riset Demos (2006–2008) dan staf Litbang Redaksi HU Republika (1996–2004). Buku yang pernah ditulisnya adalah *Demokrasi di Atas Pasir* (2009, bersama Nicolaas Warouw) dan Menjadikan Demokrasi Bermakna (2007, bersama AE Priyono dan Olle Tornquist).

Email: willy.purnasamadhi@gmail.com.

INDEKS

A

A.A. Yewangoe 204
Abdi Dalem Keraton 312
Abdul Gafur 158
Abdul Gani Kasuba 157, 159, 160
Abdullah Azwar Anas 70
Abdurrahim Fabanyo 158
Abercrombie 78, 87
Abner Cohen 152
Abu Bakar 209
abuse of power 85
Abu Syauqi 46
Aceh Selatan x, 12, 110, 111, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123
adat se atorang 151
A.E. Priyono 251
Agus Gustiar 39
Ahmad Hidayat Mus 157, 158, 159, 160
Ahmadiyah 187, 189, 192, 193, 194, 201, 203, 209, 210, 211, 217, 222, 223
Airlouw 246
Aktor
 aktor alternatif 7, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 36, 37, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 76, 77, 103, 128, 134, 140, 142, 144, 161, 169, 205, 206, 228, 229, 230, 233, 235, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 255, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 273, 299, 300, 303, 304, 305, 307, 342, 343, 352
 aktor demokrasi 9, 68, 77, 235, 262, 264, 292, 299, 301, 306, 307, 352
 aktor dominan 7, 8, 9, 18, 23, 24, 25, 32, 33, 36, 37, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 76, 77, 80, 82, 84, 85, 93, 102, 134, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 160, 161, 162, 179, 180, 181, 187, 190, 205, 206, 229, 235, 240, 241, 242, 245, 247, 249, 255, 262, 263, 265, 268, 269, 299, 300, 301, 305, 307
 aktor non negara 18
 aktor pro-demokrasi 6, 7, 18, 20, 23, 37, 51, 230, 255, 261, 266, 268, 269, 270, 332, 333, 335, 338, 340,

341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 360
Alauddin al Kahar 174
Alex Tahsin Ibrahim 45
Aliansi Rakyat Peduli Pembangunan (ARPP) 303
Ali Gunawan 178
Alissa Wahid 181
al-Qiyadah al-Islamiyyah 212
Amahusu 246
Amalinda Savirani x
Ambarrukmo Plaza 317
Ambon x, 18, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 345, 362, 363
Ana Tiwu 136
Angkatan Bersenjata Republik Indonesia 132
Angkatan Muda Siliwangi (AMS) 42
Anke Hoefler 89
APBD 43, 72, 95, 96, 98, 215, 242, 256, 257, 296, 362
Arend Lipjhart 101
Ari Dwipayana 154
Arifin Djafar 156, 160
aristokrasi xiii, 314, 321, 322, 326
Arundhati Roy 322, 323, 328
Asen 136
Asep Dedy Ruyadi 45
Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) 41
Asrama Gatitomo Tungkak 317
Ayatrohaedi 295, 308
Ayi Vivananda 45, 46

B

Bacan 155, 164
Badan Kesehatan Dunia (WHO) 109
Badan Musyawarah Masyarakat Sunda (Banmus) 46
Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS) 112
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 88, 136, 237
Badan Pusat Statistik 73, 87, 290
Bakorpakem 212
balakusu se kano-kano 150, 151
Balikpapan 342
Bambang Setiadi 45
Banda Aceh x, 14, 15, 120, 166, 167, 168, 169, 171, 174, 175, 176, 177, 178, 181, 182, 183, 184, 366

Bandung x, 11, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 53, 70, 164, 194, 195, 197, 231, 308, 342, 362
  Bandung Creative City Forum 39, 46
  Bandung Institute of Governance Study (BIGS) 43
  Bandung Spirit 46
Banjarmasin x, 18, 252, 253, 254, 255, 260, 261, 262, 264, 265, 266, 268, 269, 271, 273, 364
Banyuwangi 71
Bappeko 75
Baree 90
Basuki Tjahaya Purnama 71
  Ahok 56, 58, 71, 344, 345
Batak 169, 174, 175, 181, 186, 189, 195, 206
Batam 342
Bauböck 139
Bekasi x, 15, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 200, 201, 202, 203
Belu x, 14, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148
Beny Laos 159
Besin 136
B. Hogwood 279, 290
Bill 101 141
Bima Arya 71
Bingky Irawan 218
Blok Politik Demokratik (BPD) 7, 340, 354, 357
Blok Politik Kesejahteraan 23, 25, 333, 353, 355, 358
Bogor 71
Boki 151, 156
Bokor 206
Bourdieu 337
Bruce J. Cohen 296
B.Tulalesy 239
Buah Batu Corps (BBC) 46
Budi Setiawan 45
Bugis 93, 152
Burhan Abdurrahman 160
Butet 136

C

Charter of Rights 140, 141
Chile 109
Christa Deiwiks 87
Cina Putih Malaka 146
civil society 47, 162, 245, 266, 318, 320, 340
consociational elite 101

CSO 57, 60, 67, 262, 264, 268, 273, 299, 300, 304, 307
Cut Tri Elpita 116

D

Dada Rosada 36, 37, 42, 43, 45, 46, 47
Daftar dan Plafon Harga Obat (DPHO) 114
Dahlgren 277
dana recovery 99, 100, 104
David Beetham 9, 234, 317
Dedi Haryadi 43
Democracy Baseline Survey ix, 358
Demokrasi
  akselerasi demokrasi xv
  aktor demokrasi 9, 68, 77, 235, 262, 264, 292, 299, 301, 306, 307, 352
  demokrasi elektoral xiii, 3, 5, 14, 143
  demokrasi elektoralistik xiii
  demokrasi oligarkhis 6
  demokrasi patronase 134, 143
  demokrasi prosedural 23, 36, 282
  demokrasi substansial 54, 282
  demokrasi-yang-menyejahterakan xiii
  institusi demokrasi 8, 9, 35, 47, 48, 50, 62, 76, 96, 263, 267, 304, 338, 360
  institusionalisasi demokrasi 101, 312, 313, 314, 316, 318, 320
  Konsolidasi demokrasi 101
  pembajakan demokrasi 321, 322
  pro-demokrasi xv, 6, 7, 18, 20, 23, 37, 51, 230, 255, 261, 266, 268, 269, 270, 272, 332, 333, 335, 338, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 360
  transisi demokrasi 2, 23
Demokratisasi
  ALTERNATIF DEMOKRATISASI 332
demos viii, ix, 14, 15, 17, 23, 128, 129, 292, 306, 307, 337
Depolitisasi
  Depolitisasi Publik 59
de-radikalisasi 99
desentralisasi kekuasaan 2
Dewan Bobato 150

Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS) 46
Dhaha 206
Dieter Nohlen 137
Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta 58
diskriminasi xiii, 133, 138, 141, 158, 167, 168, 169, 177, 178, 179, 180, 181, 191, 192, 193, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 205, 208, 209, 210, 211, 215, 219, 220, 221, 258, 259, 260
DI Yogyakarta ix, x, 342
DKI Jakarta ix, x, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 66, 69, 70, 71, 342, 344
dola bololo 151
Donald Horowitz 101
DOTS (Directly Observed Treatment Short-course) 114
DPRD 23, 42, 48, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 119, 136, 140, 146, 151, 156, 158, 190, 205, 207, 209, 210, 211, 262, 266, 296, 299, 300, 301, 303, 304, 306, 307, 323, 335

E

e-budgeting 72, 82
e-controlling 72
Edi Siswadi 45
Edward Aspinall 35, 52, 143, 149
Edwin Martua 157
E.H. Karsten 38
Eko W 211, 223
elektoralistik xiii
elit xiv, 3, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 17, 21, 23, 24, 31, 32, 33, 47, 49, 57, 61, 65, 66, 67, 68, 80, 90, 91, 92, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 132, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 197, 217, 220, 221, 228, 229, 235, 241, 254, 285, 301, 321, 322, 323, 324, 343, 344, 345, 351, 353, 356, 360
e-procurement 72
Erie 246
Erwan Setiawan 45
Ester Kabuar 136
Etnis
ethnos 17, 129
Etnisitas 105, 153
euphoria 2, 88

F

Farid Nyak Umar 120
Fatimah 209
Fauzi Bowo 57, 58
Fiki Satari 39
Forum Koordinasi Umat Beragama (FKUB) 172, 225, 243
forum Latupatti 250
Forum Peduli Kemanusiaan Nuhu-Evav 244
Forum Rakyat Lampung Selatan (FORLAS) 303
Forum Rembug Kota Surabaya 79
Forum Rembug Makian 152
F. Sandbach 279, 290

G

Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Indonesia (Gapensi) 41
Galela Sula 155
Gereja Advent 178, 214
Gereja Bethany Fatherhouse 214
Gereja Bethel Indonesia 176, 178, 366
Gerry Van Klinken 325
Gigieng 174
GKI Yasmin 189
GKJW Kepuh Permai 214
G. O'Donnell 334, 358
Gogali 90, 105
good governance 6, 219, 343, 352, 359
go politics 339, 340, 345, 351, 360
Gorontalo 152
Gosta Esping-Andersen 33
Gozali 100
Gramsci 337
Greges 206
Gus Dur 170, 181, 218, 361
GUSDURian 218, 361

H

Hadi Sucipto 206
Haliadi 90, 105
Harian Ambon Express 244
Harian Rakyat Maluku 244
Harian Siwa Lima 244
Harian Suara Maluku 244
Haryati Soebadio 295
H. Burhan Abdurrahman 160
Herman Herry 136
Heru Wahyukismoyo 312, 313
H. F. Pitkin 338, 358
Hidayat Syah 160
Hindu 174, 175, 207, 209, 214, 215, 219, 221, 237
HKBP 186, 189, 190, 193, 194, 195, 198, 199, 203, 225

Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia Tambun 186, 189
H. Mudaffar Syah 155
H. Thaib Armaiyn 155, 156, 158, 159
Hudaya Prawira 44

I

ideologi 15, 130, 201, 271, 333, 340, 343, 362
idin 164
Idin Kolano 157
Ignatius Wibowo 106
Ikatan Keluarga Tidore (IKT) 152
Ikbal Ruray 160
imeum 175
Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat 73
Indra Patra 174
Indra Purwa 174
Institut Sepuluh November (ITS) 75
Institut Tifa Damai Maluku (ITDM) 244
Irmon Machmud 156
Irwandi Yusuf 112
Isaiah Berlin 16, 26
Ismail Arifin 158
Istana Group 41

J

Jailolo 155, 164
James C. Scott 170, 180, 181, 183
Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) 112, 114, 116, 121
Jamkesmas 112, 113, 114, 117
jarimah 173
Jayapura 197
Jazirah al Mulk 150
Jemundo 187, 209
Jenggala 206, 222
J. Harriss 336, 357
J.J. Richardson 290
Joko Widodo 56, 70
Jokowi 56, 57, 58, 59, 125, 241, 344, 345
Jou Kasa, Ngom Kage 157
Jürgen Habermas 129, 131, 365

K

kabarsidoarjo.com 206, 211, 222, 223
Kagum Group 41
Kalianda 293, 305, 306, 310
Kamar Dagang dan Industri (Kadin) 41
Kampung Melayu 58
Kanada 84, 138, 140, 141
Kanchan Chandra 143
kaoem imeum peuet 175

kaom ja sandang 175
kaom tok bate 175
kartel 5, 66, 67
Kartu Jakarta Pintar 58
Kasultanan Yogyakarta 315
Kawasan Andalan Cekungan Bandung 38
Kawasan Perkotaan Bandung Raya 38
Kearifan lokal 295
Kecamatan Semampir 76
Kedaulatan Rakyat 328
Kediri 206
Kejaksaan Agung 212
Kejaksaan Negeri 212
kekuasaan viii, ix, xiv, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 31, 33, 35, 40, 42, 44, 45, 47, 51, 57, 65, 71, 77, 89, 90, 91, 94, 95, 98, 99, 100, 102, 104, 128, 134, 135, 142, 143, 151, 152, 153, 154, 156, 161, 162, 163, 182, 192, 228, 279, 287, 303, 305, 312, 314, 315, 316, 317, 321, 322, 323, 324, 335, 336, 337, 339, 342, 351, 353, 356, 360
kelompok minoritas 84, 85, 140, 141, 166, 169, 170, 179, 181, 182, 187, 188, 189, 190, 191, 196, 200, 201, 202, 205, 206, 208, 212, 216, 217, 218, 219, 220, 221
Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 136
kepala daerah xiii, 3, 12, 24, 31, 32, 44, 45, 54, 56, 70, 71, 72, 78, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 98, 136, 154, 158, 160, 163, 259, 266, 293, 295, 296, 301, 303, 313, 317, 326, 345, 355, 356
Kerajaan Mataram 314, 315
Kerinci 342
kesejahteraan ix, xiii, xiv, xv, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 17, 21, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 47, 55, 56, 57, 59, 60, 68, 75, 79, 86, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 138, 144, 145, 161, 163, 186, 187, 188, 198, 199, 200, 201, 205, 220, 224, 228, 237, 253, 254, 275, 282, 283, 293, 307, 324, 328, 342, 343, 346, 350, 354, 355, 356
Kesunanan Surakarta 314
K.F.H. Van Langen 174, 175, 183
Khairida 118
Khairun Jamil 151

khamar 171
Kharisma Usada Mustika (YAKUM) 212
KH. Salahuddin Wahid 218
Khumaini 82, 87
Kivimaki 89, 100, 105
klenteng 176
klientelistik 14, 143, 146, 148, 351
kohesi sosial 15, 16, 138
Kolano 150, 151, 157, 164
Kolonel Makmun Rasyid 302, 303, 310
kombatan 13, 90, 98, 99, 100, 104, 128
Komite Independen Regional Pemuda Maluku (KIRPM) 244
Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) 42
konflik 9, 12, 13, 15, 18, 32, 33, 43, 72, 88, 89, 90, 91, 92, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 110, 128, 130, 133, 151, 154, 158, 162, 170, 171, 183, 196, 209, 232, 233, 238, 239, 241, 243, 245, 249, 296, 301, 317, 340, 360, 366
konstituen 23, 73, 75, 79, 353, 356
kontrol popular 4, 5, 11, 20, 21, 25, 31, 32, 200, 234, 235, 267, 333, 334
Kredit Usaha Tani (KUT) 99
Krembangan 206
Kresna 315, 316, 325
Kristen 90, 93, 104, 169, 175, 177, 178, 182, 186, 189, 195, 207, 208, 209, 213, 214, 215, 221, 237
Kristian Stokke 26, 337, 357, 358, 359
Kuala Gigieng 174
Kuala Neujid 174
Kupang x, 19, 197, 274, 275, 276, 277, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 365
Kureksari Waru 212
Kuskrido Ambardi 235

L

Laclau 49, 50, 52, 74, 87
Lamnga 174
Lampung Selatan x, 19, 20, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 310, 345
Lapindo Brantas 207
Latuhalat 246
Lauth 267
Lebur 136

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) 41, 43, 45, 51, 53, 63, 68, 87, 140, 162, 197, 205, 216, 219, 243, 260, 328, 360, 363
Lembu Amiluhung 206
Lembu Amisena 206
L. Gunn 279, 290
Lhok Bengkuang 116
Liberia 109
LMND 300, 303, 305, 310
Lokalisasi Dolly 77, 82, 85
Loloda 158
Lopez 136, 146
Lore 90
Luwu 90

M

Mada Sukmajati 149, 290
Magdalena Tiwu 136
maisir 171
Majelis Tafsir Al-Quran 209
Makassar 345, 362, 363
Makayoa 152
Makhrus Ali 212
Makian 152, 155, 156, 157, 158, 159, 160
Maluku 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 164, 232, 236, 238, 244, 245, 246, 362, 363, 366
Manado 159, 204, 206, 223, 342, 366
Manek 146
March 267, 358
Mardika 238
Margareth Canovan 32, 33, 47, 52, 87, 350, 357
Marsono 111, 120, 124
Mastenbroek 94, 101, 105
Masyarakat
  masyarakat demokratis 16, 148
  Masyarakat Plural 364
  masyarakat sipil 7, 9, 15, 17, 20, 35, 36, 63, 81, 83, 100, 123, 140, 151, 161, 163, 167, 168, 169, 170, 176, 178, 179, 182, 183, 188, 205, 228, 229, 233, 234, 235, 237, 242, 243, 245, 247, 248, 249, 250, 254, 261, 262, 263, 264, 269, 279, 285, 286, 287, 288, 292, 293, 294, 295, 299, 319, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 345, 346, 347, 352, 353, 354, 359, 364

Medan 114
Mergangsan 317
Mgr. P.C. Mandagi, MSC 248
Millenium Development Goals (MDGs) 112
Minahasa 93
Minang 152, 169, 181
M. Natsir Thaib 157, 159
Modal sosial 268
Moendardjito 295
Mojang 192
Moloku Kie Raha 150
Money politics 52, 66
monopoli 5, 6, 12, 57, 143
  monopolistik 5
Mosaddeq 212
MQ Iswara 45
mubaligh 211
Muhajir Albaar 158
Muhammad Hamzah 115
multikulturalisme 14, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 147, 148, 200, 364
Muslim 90, 99, 171, 173, 176, 180, 183, 191, 207, 213, 214, 215, 217, 219, 364
M. Yani 116, 120

N

Nahadi 44
Namto Hui Roba 158
Nani Rosada 45, 46
Nasrani 90, 102, 265
Nawawi 91, 105
negara kesejahteraan 10, 30, 32, 55, 57, 354
Nelson 156
Nicolaas Warouw 26, 69, 222, 271, 342, 343, 344, 346, 350, 357, 358, 359, 360, 367
Nikah Isbat 76
Non-Government Organization (NGO) 318
norma kolektif 16, 130
norma sosial 16
N.P. Mouzelis 337, 357
Nur Iman Subono 63, 69
Nusa Tenggara Timur 133, 274
  NTT 133, 134, 135, 136, 146, 274, 291
N. Webster 357, 358, 359

O

Oded M. Danial 45, 48
Olle Törnquist x, 26
Olsen 267
Ombudsman 18, 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262,

264, 266, 268, 271, 272, 273, 328, 346
Orde Baru ix, 42, 63, 132, 133, 335, 358, 360
Organisasi Masyarakat Sipil 7, 15, 36, 163, 176, 183, 261, 335, 338, 339, 347, 352, 354
OMS 166, 168, 169, 170, 171, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 361, 366
otoritatif 18, 19, 72, 135, 140, 142, 143, 255, 266, 268, 337

P

Paguyuban Ternate 152
Paku Alam Ground 315, 317, 324, 327
Paku Buwono III 315
Palaca 206
Pamona 90, 93, 94
Pancu 174
Pangeran
Pangeran Cahaya Marga 295
Pangeran Mangkubumi (Hamengku Buwono I) 315
Pangeran Naga Tihang Marga 295
Pangeran Penyimbang Agung 295
Pangeran Susunan Sampuna Jaya 295
Pangeran Tihang Marga 295
Panji Siwalan Buduran 212
Parigi 90, 105
Partai
Partai Amanat Nasional 45, 207
Partai Bintang Reformasi 45
Partai Bulan Bintang 45
Partai Buruh Nasional 45
Partai Damai Sejahtera 45
PDS 157, 207
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 45, 85, 207
PDIP 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 85, 86, 87, 136
Partai Demokrasi Pembaruan 45
Partai Demokrat 45, 136, 156, 207, 363
Partai Gerindra 45, 136, 207
Partai Golkar 42, 45, 93, 156, 157, 207
Partai Hanura 157, 207
Partai Indonesia Sejahtera 45
Partai Karya Peduli Bangsa 45
PKPB 157

Partai Kasih Demokrasi Indonesia 45
Partai Keadilan Sejahtera 45
PKS 46, 48, 113, 157, 207, 211
Partai Kebangkitan Bangsa 45
PKB 157, 207
Partai Kebangkitan Nasional Ulama 45
Partai Kesatuan dan Persatuan Indonesia 45
PKPI 157
Partai Merdeka 45
Partai Nasional Banteng Kerakyatan 45
Partai Peduli Rakyat 45
Partai Pemuda Indonesia 45
Partai Penegak Demokrasi Indonesia 45
Partai Persatuan Daerah 45
Partai Persatuan Pembangunan 45
PPP 157, 207
pascakonflik 12, 32, 33, 90, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 102, 104, 237
Pascareformasi 317
Pase 174
Patriot 45
patronase xiii, 5, 11, 13, 14, 17, 22, 23, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 43, 45, 47, 48, 134, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 155, 157, 228, 235, 246, 248, 343, 344, 350, 351, 354, 360
PBB 81, 83, 319, 320
Pecekan 206
Pegirian 206
Pekalongan 345
Pemilu 48, 149, 156, 209, 224, 262, 290, 320, 326, 327, 328, 361, 363, 366
Pemilukada 105, 152, 156, 157, 158, 159, 163
Pemuda Pancamarga 42
Pemuda Pancasila 46
pemungutan suara xiv, 153
Peraturan Gubernur 58, 168, 171, 172
Perjanjian Giyanti 314
Perry Tristianto 39
Peunayong 175, 176, 177, 178
Pidie 174
Pierre Bourdieu 337
Piet Inkiriwang 93, 94, 95, 96, 100, 106
Pikiran Rakyat 39
Plan Karsten 38

pluralisme 15, 16, 59, 103, 144, 179, 218, 225, 266, 343, 364
political liberty xiii
Politik
  alat politik 5, 33, 90, 328
  hak politik 2, 3, 4, 7, 54
  institusi politik 2, 7, 14, 49, 50, 62, 74
  kontrak politik 340
  partai politik 23, 31, 35, 40, 41, 45, 48, 50, 54, 56, 60, 61, 64, 65, 68, 73, 75, 77, 79, 81, 83, 135, 146, 151, 152, 156, 161, 163, 279, 299, 319, 329, 336, 339, 340, 341, 343, 345, 347, 348, 349, 353, 355, 356
  partisipasi politik langsung 340
  politik berbasis kepentingan masyarakat sipil dan kerakyatan 340
  Politik Demokratik 7, 340, 354, 357
  politik dinasti 5
  politik diskursus 5
  politik dubo-dubo 153
  politik elit 11, 23, 158
  politik figur 10, 21, 32, 59, 95
  politik identitas 10, 13, 128, 322, 336
  politik komunitas kaum tertindas 340
  politik patronase 14, 23, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 350
  politik perkotaan 35, 37
  Politik tradisional 151
  politik wacana publik 340
  sistem politik 2, 88, 91, 92, 101, 339
politisasi identitas 5
Pontoh 90, 105
Poppy Rufaidah 39
popular control xiii, 255
populis xiv, 7, 21, 22, 23, 49, 50, 51, 58, 59, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 75, 80, 82, 85, 86, 88, 100, 102, 154, 161, 343, 344, 345, 348, 350, 351, 355
populisme xiii, 7, 11, 12, 17, 21, 23, 25, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 47, 48, 49, 50, 51, 56, 57, 59, 62, 64, 65, 67, 68, 74, 77, 78, 79, 80, 86, 145, 147, 228, 337, 344, 349, 350, 354, 355

Poso x, 12, 13, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 363
Power, Welfare and Democracy ix, xii, 134, 251, 367
P.P. Houtzager 337, 357
Prancis 132, 140, 141
PRASASTI 219
Presiden 70, 193, 241, 363
primordial 14, 17, 104, 128, 153, 163
primordialisme 14, 17, 100, 154, 155, 156, 162, 228
Program Jaminan Kesehatan Aceh (JKA) 110, 112
Program Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh (JKRA) 112
Pruitt 296, 308
PT. Askes 112, 113
Public Expenditure Analysis & Capacity Strengthening Program (PECAPP) 118
Publik
agenda publik 6, 59, 229, 250
isu publik 4, 8, 9, 18, 19, 24, 35, 36, 37, 40, 41, 44, 47, 54, 89, 96, 104, 110, 144, 151, 161, 162, 163, 167, 190, 191, 193, 197, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 244, 247, 248, 250, 253, 255, 264, 265, 266, 267, 269, 273, 276, 277, 278, 279, 286, 313, 314, 318, 320, 324, 345, 346
kepentingan publik xiii, 4, 6, 8, 19, 20, 35, 57, 59, 72, 103, 197, 230, 236, 255, 260, 262, 264, 270, 301, 316
kontrol publik xiii, 4, 6, 11, 18, 56, 57, 60, 97, 229, 230, 255, 268, 318
partisipasi publik 4, 9, 20, 22, 23, 24, 57, 61, 62, 67, 248, 256, 282, 283, 284, 286, 301, 333, 335, 350
politik wacana publik 340
posisi publik 208
ruang publik 18, 19, 58, 76, 98, 136, 138, 167, 168, 169, 170, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 230, 254, 268, 269, 270, 278, 279, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 343
Pulau Makian 155
Pulau Sula 155
Pulau Ternate 155

Pulau Tidore 155
Purwo Santoso x, xii, 229, 235, 365
Pusat Kegiatan Nasional (PKN) 38

Q

Qanun 113, 166, 169, 171, 173, 176, 180, 182
  qanun jinayah 176, 180
  Qanun Kesehatan 113

R

Raden Inten II 293, 294
Rawls 131
Reformasi 2, 9, 21, 88, 132, 133, 134, 170, 175, 229, 256, 313, 335, 351
  Reformasi Birokrasi 362
Regime xiv, xv, 100
  welfare regime xiv
Reiner-Olaf Schultze 137, 149
relasi kuasa xii, xiii, xiv, 180, 181
Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) 38
rente 101, 103, 104
reorganisasi tanah 316, 317, 327
Resistensi 325
Revolusi Prancis 132
Rezim
  rezim aristokratik 313
  rezim otoritarian viii, 333, 334
  Rezim populis 66
  rezim Samawi 321
Richard Kimber 279, 290
Ricklefs 315, 325
Ricko Mendoza 295
Ridwan Kamil 36, 37, 39, 45, 46, 47, 48, 70
Rizal Firdaus 45
Ruang Terbuka Hijau (RTH) 265
Rubin 296, 308
Rumah Sakit Umum Daerah 113, 114
  RSUD 113, 114, 120
Rusdiyanta 296, 308
Rustam Efendi 116
Rustow 333

S

Sahrin Hamid 158
Sahu 155
Saibatin Marga Dantaran 295
Saibatin Marga Keratuan 295
Saibatin Marga Ketibung 295
Saibatin Marga Legun 295
Saibatin Marga Raja Basa 295
Saiful Ahmad 160
Saiful Illah 206, 207

Saifullah Abdul Gani 116
Sanana 152
Sapto Darmo 209, 215, 219, 224
Sasana 158, 160
Satuan Polisi Pamong Praja 186
Satpol PP 186, 188, 189, 193, 195, 199, 328
Sayogo 45
Schmitter 334, 358
Schumpeter 3, 26, 234
Schumpeterian 3
Seilale 246
Seknas Fitra 108, 124
Sekretaris Daerah 90, 93, 194
Selboe 337, 358
Selo Soemardjan 316
Semenanjung Malaka 146
semenanjung Nusaniwe 246
Seri 246
Sidik Dero Siokona 160
Sidney Tarrow 337, 358
Sidoarjo x, 15, 187, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 342
Sigi 90
Sina Mutin Malaka 146
Singogalih Tarik Sidoarjo 211
Sjachroedin ZP 295
Sjihabuddin 109, 116, 124
SMA 72, 132
SMK 72
Soekarno 129, 131, 170
Soekarwo 72, 74, 211
solidaritas sosial 16
Stanley Adi Prasetyo 338, 339, 358
Suara Warga Surabaya 79
Sudijono Sastroatmodjo 156
Suharto 170
sukee 174, 175
sukee lhee reutoih 175
Sultan Babullah 151
Sultan Tabarija 151

T

Ternate x, 14, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 162, 164, 363, 366
The Asean Moslem Action Network (AMAN) 190
Tidore 152, 155, 157, 158, 159, 160, 164
Timor Leste 133
Timor Timur 133, 206
Tionghoa 14, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 140, 146, 147, 148, 167, 169, 176, 181, 206
Tjahjono 109, 124

Tobelo 155, 159
Togar M. Simatupang 39
Tojo Una-Una 89
Tonny Aprilani 45
totalitarianisme 16
Tri Rismaharini 71, 72, 73, 85
  Risma 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 84, 85, 86

U

Umar bin Khattab 209
Universal Health Coverage 110, 124
  UHC 110, 113, 115, 122
Universitas
  Universitas Gadjah Mada (UGM) 318
  Universitas Islam Indonesia (UII) 318
  Universitas Islam Negeri 'Sunan Kalijaga' 318
  Universitas Muhamadiyah Yogyakarta (UMY) 318
  Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) 318
  Universitas Oslo ix, x, 367
  Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" (UPN) 318
Usaha Makro, Kecil dan Menengah 40
Uskup Diosis Amboina 243
Usman Hamid 149, 271
Ustadz Sugiyo 212
UUPA 316, 327

V

Valens Parera 136
Vaya A. Armaiyn 160
vihara 176, 207, 214
VOC 315

W

Wadung Asri Waru 212
Wahda Z. Imam 160
Wahid Institute 195, 196, 199, 203, 204
Wahyudin Karnadinata 45
Warganegara
  ketidaksetaraan warga negara 336
  kewarganegaraan 84, 86, 121, 263, 316, 318, 320, 334, 359
Wasisto Raharjo Jati 325
Wawan Dewanta 45
Wayne Parson 110, 124
Weberian 143
Webster 296, 357, 358, 359

Weyland 35, 52
Whitehead 277
Wiko Saputra 124
Will Kymlicka 139, 149
Willy Lay 136
Willy Purna Samadhi x, 26, 332, 367
Win Hendarso 206
Wisma Keuskupan Surabaya 82
W. Kickert 277, 290
Wonosobo 191, 192

Y

Yana Sua 152
Yoachim Lopez 136, 146
Yohanes Djuang 136
Y. Patipawae 237

Z

Zaden 296
Zainal Abidin 120, 150, 151, 164, 183
Zainal Abidin Pagaralam 292, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310
Zaini Abdullah 112
zikir 176
Zulhanuddin Hasibuan 113, 124
Zulyani Hidayah 152